



EESTI MAAÜLIKOOL  
Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Bernd Rannamägi**

**ÜHINENUD KOHALIKE OMAVALITSUSTE AVALIKE  
TEENUSTE KVALITEET PÄRNU LINNAS JA  
OSAVALDADES**

**QUALITY OF PUBLIC SERVICES OF UNITED LOCAL  
GOVERNMENTS IN THE CITY AND PARISHES OF  
PÄRNU**

Majandusarvestus ja finantsjuhtimine

Juhendaja: lektor Mare Rebane, MSc

Tartu 2019

Eesti Maaülikool		Magistritöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51014			
Autor: Bernd Rannamägi		Õppekava: Majandusarvestus ja finantsjuhtimine	
Pealkiri: Ühinenud kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteet Pärnu linnas ja osavaldades			
Lehekülgi: 85	Jooniseid: 7	Tabeleid: 11	Lisasid: 4
Osakond: Majandus- ja sotsiaalinstituut			
ETIS-e teadusvaldkond ja CERC S-i kood: S140 Avalik õigus			
Juhendaja(d): Mare Rebane			
Kaitsmiskoht ja -aasta: Tartu 2019			
<p>2017. aastal jõustunud haldusreformi järgselt pole analüüsitud kohalike omavalitsusüksuste avaliku teenuste kvaliteedi muutust. Avaliku võimekuse suurendamiseks ja tugevdamiseks andis Vabariigi Valitsus võimaluse kohalikele omavalitsustele vabatahtlikult üksteisega liituda, et parandada valdade ja osavaldade suhteid ja tööstruktuuri. Magistritöö eesmärk on selgitada välja haldusreformiga kaasnevat kohaliku omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi muutust Pärnu linna ja osavaldade näitel. Uurimisülesannete lahendamiseks tuleb tutvuda erinevate kirjandusallikatega. Kirjandust on kohalike omavalitsuste kujunemise ja haldusreformi toimumise kohta piisavalt nii raamatutes, kogumikes, teadusartiklites kui ka internetis. Kvantitatiivses osas analüüsitakse Pärnu linna ja osavaldade eelarve tulude ja kulude ning investeringute kasutamist perioodil 2017–2018. Analüüsi läbiviimiseks on autor kasutanud Pärnu linna ja osavaldade poolt koostatud 2017–2018 aastate eelarveid, Pärnu linna ja osavaldade majandusaastate eelarve täitmise aruandeid ning arengukavasid ning asjakohaste isikutega intervjuusid. Lähtudes magistritöö eesmärgist ning uuringu tulemustest on võimalik järeldada, et tekkinud kohalikul omavalitsustel on nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Positiivseteks mõjudeks on piirkondlik terviklikkus, tsentraliseeritud teenistujate struktuur, tulude suurenemine, investeerimisprogrammi laiendamine. Negatiivseteks mõjudeks on kulude suurenemine, umbusaldus omavalitsuses Pärnu linn. Ettepanekute seisukohalt tuleb</p>			

omavalitsusel koostada ühtne arengukava ning parandada avaliku teave ja pakutavate IT-teenuste kättesaadavust.
Märksõnad: omavalitsus, avalikud teenused, haldusreform, ühinemisleping ja kvaliteet.

Estonian University of Life Sciences		Abstract of Master's	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51014			
Author: Bernd Rannamägi		Curriculum: Accounting and Financial Management	
Title: Qualiyl of public services of united local governments in the City and parishes of Pärnu			
Pages: 85	Figures: 7	Tables: 11	Appendixes: 4
Department / Chair: Institute of Economics and Social Sciences			
Field of research and (CERC S) code: S140 Public Law			
Supervisors: Mare Rebane			
Place and date: Tartu 2019			
Following the administrative reform that came into force in 2017, the change in the quality of public services of local governments has not been analyzed. In order to increase and strengthen public capacity, the Government of the Republic gave local governments the opportunity to join each other voluntarily in order to improve the relations and work structure of rural municipalities and parishes. The aim of the Master's thesis is to identify the change in the quality of public services provided by local governments, based on the example of the city of Pärnu and its parishes. Various sources of literature need to be consulted to solve research tasks. Literature is enough on local government formation and administrative reform in books, collections, scientific articles and the Internet. In quantitative terms, the use of revenues and costs and investments of Pärnu city and subdivisions budget in 2017–2018 will be analyzed. To carry out the analysis, the author has used			

the budgets of 2017–2018 prepared by the City of Pärnu and its subdivisions, the reports on the budget execution of Pärnu and its parishes and the development plans. Based on the goal of the Master's thesis and the results of the study, it can be concluded that the local governments that have emerged have both positive and negative effects. Positive effects include regional integrity, the structure of centralized staff, increased revenue, expansion of the investment program. Negative effects are increased costs, distrust in the municipality of Pärnu city. From the point of view of the proposals, the municipality has to prepare a unified development plan and improve public information and the availability of the IT services offered.

Keywords: local government, public services, administrative reform, merger agreement and quality

# SISUKORD

SISUKORD .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. KOHALIK OMAVALITSUS JA HALDUSREFORM .....	9
1.1. Kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse peamised alusteooriad .....	9
1.2. Haldusreformid Eestis ja haldusreformi teooriaid .....	16
1.3. Haldusreformi kriteeriumid ja ühinemisleping .....	23
1.3.1. Avalike teenuste kvaliteedi hindamine .....	28
2. AVALIKE TEENUSTE KVALITEET ÜHINEMISJÄRGSES OMAVALITSUSES. ....	34
2.1. Uurimismetoodika .....	35
2.2. Ühinemisprotsess ja seda mõjutanud tegurid.....	37
2.2.1. Intervjuud abilinnapea, struktuuriüksuse juhi ja ametnikuga .....	46
2.3. Omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi analüüs .....	53
2.3.1. Muudatused linna- ja osavalla volikogudes, revisjonis ja sisekontrollis.....	58
2.3.2. Muudatused tulu- ja kulubaasis ning investeeringutes .....	61
2.4. Järeldused ja ettepanekud .....	67
KOKKUVÕTE .....	71
KASUTATUD KIRJANDUS .....	74
LISAD .....	80
Lisa 1. Intervjuu küsimused .....	81
Lisa 2. Pärnu linna juhtimisstruktuur pärast haldusreformi .....	82
Lisa 3. 2016 – 2018. aasta omavalitus Pärnu linn tulud .....	83
Lisa 4. 2016 – 2018. aasta omavalitus Pärnu linn kulud .....	84
LIHTLITSENTS .....	85

## SISSEJUHATUS

2015. aastal tegi Rahandusministeerium ettepaneku muuta tol hetkel kehtivat Haldusreformi seadust. Haldusreformi järgselt on Eesti kohalikud omavalitsused (valla- või linna haldusterritoriaalsed üksused, edaspidi kohalikud omavalitsused), nii pindalalt kui rahvastiku arvu poolest suurenenud. Samal ajal on kohalike omavalitsusüksuste arv vähenenud.

Haldusreformi seaduse muudatuste eesmärgiks oli suurendada kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteeti ja võimekust, et aidata kaasa piirkondade arengule. Selle tulemusena eeldati, et elanikel on suurem võimalus osaleda kohaliku omavalitsuse kiirema arengu teostamisel, st otsustamisel, kuidas kohalikku elu korraldada, kes ja mis tingimustel teenuseid osutab jms. Haldusreformi seaduse eesmärk oli tagada väikevaldade territooriumil elanikkonna parem teenindamine ja haldussuutlikkuse parandamine. 2017. aasta algusega moodustasid omavalitsuseüksused, kus elanike arv oli alla 5000 inimese 80% kogu omavalitsusüksuste arvust. (Rahandusministeerium 2018)

Magistritöö teema on aktuaalne, kuna 2016. aastal jõustus riigikogus Haldusreformi seadus, mille tulemusena vähenes kohalike omavalitsuste arv. Alla 5000 elanikuga kohalikud omavalitsused liitusid või ühendati sunniviisiliselt suuremate kohalike omavalitsusüksustega. Antud seaduse eesmärk oli suurendada kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteeti ja võimekust, et aidata kaasa piirkondade arengule. Seaduse tulemusena on elanikel suurem õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel – otsustamisel, kuidas kohalikku elu korralda, kes ja mis tingimustel teenuseid osutab. Haldusreformi seaduse eesmärgiks oli kindlustada kohalike omavalitsuste piirkondade ellujäämine, mille rahvaarv oli alla 5000 inimese.

Käesolev töö erineb eelnevatest kohalike omavalitsuste ühinemistele järgnevatest uuringutest eelkõige meetodika ja uurimisobjektide valikus. Enamasti on haldusreformi käsitlevates uurimustes keskendutud pikemaajalistele muutustele, kuid käesolevas töös analüüsitakse kohalike omavalitsuste põhiliste näitajate muutusi aastatel 2017–2018, mis teeb magistritöö üleminekuperioodi analüüsivaks tööks. Seetõttu ei saa võtta töös saavutatud järeldusi ja üldistusi lõplikult. Magistritöö uudsus seisneb esimeste katsete tegemises selgitamaks reformi järgselt omavalitsuste avalike teenuste kvaliteeti. Eelnevalt ei ole haldusreformi järgselt antud teemalisi põhjalikke uurimusi läbi viidud. Omavalitsuse teooria

kohaselt tunnistatakse kohalikke omavalitsusi võimu algallikana, mis põhistab riigi kohustust austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust ehk mis tagab kohalikele omavalitsustele ulatusliku autonoomia ehk enesekorraldusõiguse. (Põhiseadus 1992)

2017. aastal jõustunud haldusreformi järgselt pole analüüsitud kohalike omavalitsusüksuste avaliku teenuste kvaliteedi muutust. Avaliku võimekuse suurendamiseks ja tugevdamiseks andis Vabariigi Valitsus kohalikele omavalitsustele võimaluse vabatahtlikult üksteisega liituda, et parandada valdade ja osavaldade suhteid ja tööstruktuuri.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada haldusreformiga kaasnevat kohaliku omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi muutust Pärnu linna ja osavaldade näitel.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada kohaliku omavalitsuse olemust, selle alusteoriad ning anda ülevaade haldusreformist Eestis.
2. Anda ülevaade 2017. aastal jõustunud haldusreformi põhilistest kriteeriumitest ja ühinemislepingute protsessist.
3. Analüüsida muutusi Pärnu linna ja osavaldade avalike teenuste kvaliteedis.

Uurimisülesannete lahendamiseks tuleb tutvuda erinevate kirjandusallikatega. Kirjandust on kohalike omavalitsuste kujunemise ja haldusreformi toimumise kohta piisavalt, nii raamatutes, kogumikes, teadusartiklites kui ka internetis.

Töö koosneb kahest peatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis antakse kirjandusallikate põhjal ülevaade kohalikust omavalitusest ja haldusreformist. Töö teises peatükist keskendutakse enne ühinemist ja ühinemisjärgse kohaliku omavalituse poolt pakutavate teenuste kvaliteedi analüüsile Pärnu linna ja tema osavaldade näitel. Töö eesmärgi täitmiseks kasutatakse kvantitatiivset ja kvalitatiivset uurimismeetodit. Empiiriline osa põhineb kvalitatiivsele ja kvantitatiivsele uuringule, mis täiendavad teineteist ning mille kombinatsioon tekitab sünergiat. See võimaldab saavutada märksa rohkem, kui traditsiooniliste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete uurimistööde tulemusi üldjoontes kokku võttes. (White 2002 ref Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes 2014: 69) Andmete kogumiseks kasutatakse kvantitatiivset uurimismeetodit – kohaliku

omavalitsuse eelarve ja selle täitmise aruanne. Kvalitatiivse uurimismeetodi rakendamise käigus kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud Pärnu linna abilinnapeaga, struktuuriüksuse juhi ja linnavalitsuse ametnikuga, kes ei soovinud oma ametinimetust avaldada.

Autor soovib tänada Pärnu linnavalitsuse liikmeid, kes aitasid täita minu uurimuse eesmärki ning olid nõus küsimustele vastama. Minu suurim tänu on magistritöö juhendajale Eesti Maaülikooli Majandus- ja sotsiaalinstituudi lektorile Mare Rebasele.



# **1. KOHALIK OMAVALITSUS JA HALDUSREFORM**

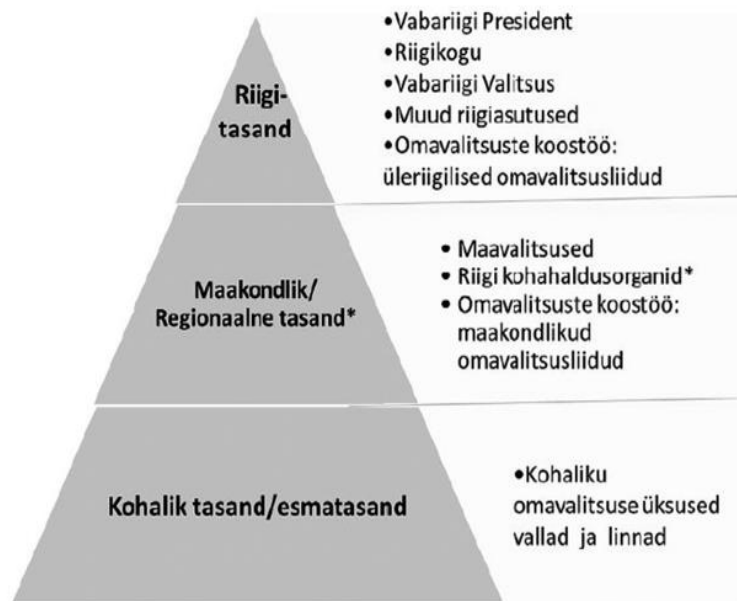
## **1.1. Kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse peamised alusteooriad**

Sageli puudub inimestel selge ja ühtselt mõistetav arusaam kohalikust omavalitsust ning selle tegevusest. Enamasti seostub kohalik omavalitsus, eriti väiksemate maakohtade ja linnade elanikele, taotluse kohana, et saada erinevaid avalikke teenuseid. Magistritöö esimeses alapeatükis selgitatakse kohaliku omavalitsuse mõistet, antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse olemusest ja kohaliku omavalitsuse alusteooriatest.

Esimesed kohalikud omavalitsused tekkisid Eestis 19. sajandil ja Eesti Vabariigis konstitueeriti need 1918. aastal. Vabariigi välja kuulutamisel olid suureks osakaaluks omavalitsustraditsioonid. Esimesed vallad kui kohaliku omavalitsuse institutsioonid, moodustati 1816. aastal Eestimaa kubermangus ja 1819. aastal Liivimaa kubermangus. Samas pärinevad mitmetel linnadel kohaliku omavalitsuse traditsioonid juba Lübecki linnaseaduse ajast. Kohaliku omavalitsuse õiguslikke aluseid sisaldasid nii Eesti Vabariigi 1920, 1933, kui ka 1937. aasta Põhiseadused. 1920. aasta Põhiseadusest väärrib rõhutamist kahe olulise tunnuse olemasolu, et üldse saaks rääkida omavalitsusest – otsevalitav volikogu ja maksude kehtestamise õigus. 1933. aastal kaotati Põhiseadusest teise tasandi kohalik omavalitsus. 1938. aastal jõustunud Põhiseadus nägi ette kohaliku omavalitsuse teisel ehk maakondlikul tasandil, kuigi vastavalt maakonnaseadusele esmatasandi delegeeritud esindajatest. Maakondlik tasand ei moodusta eraldi omavalitsustasandit ning riigi huve esindab maavanem. Maavanem vastutab riigi kohapealse esindajana maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, viies regionaalsel tasandil ellu Vabariigi Valitsuse poliitikat ning teostades järelevalvet kohalike omavalitsuste üle, mistõttu saab väita, et Eestis kehtib ühetasandiline omavalitsussüsteem. Kohalike omavalitsuste üksustena tegutsevad vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil põhinevad haldusüksused, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi. (Siseministeerium 2008: 14)

Euroopa Liidus valitseva subsidiaarsusprintsiibi ehk lähimuspõhimõtte kohaselt tuleb kõik avaliku sektori ülesanded lahendada madalaimal võimalikul juhtimistasandil (Reiljan, Timpmann 2010: 605). Eesti avaliku haldussüsteemi kohaselt täidavad kohalikud omavalitsused esmast ehk madalaima tasandi avaliku sektori ülesandeid, mistõttu saab väita,

et Eestis kehtib ühetasandiline omavalitsussüsteem. Ühetasandilise omavalitsussüsteemi puhul on esinduskogu ehk volikogu ainult kohalikul tasandil, mis on kujutatud joonisel 1.



**Joonis 1.** Eesti avaliku halduse korraldus (Allikas: Siseministeerium 2008: 8)

Joonisel 1 on kajastatud Eesti ühetasandiline omavalitsussüsteem, mille järgi jagunevad Eesti kohalikud omavalitsused valdadeks ja linnadeks, mis on moodustatud demokraatlikult. Sellest tulenevalt on kohalikel omavalitsustel võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Samas tuleb ka meeles pidada, et kohalikud omavalitsused sõltuvad vahetult keskvalitsusest või piirkondlikust haldusüksusest.

Eestis kehtivate seaduste järgi saab kohalikku omavalitsust defineerida kui haldusterritoriaalset üksust, kui võimuorganit ja kui kogukondliku elukorraldamise vormi (Mäeltsemees 2009).

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 155 kohaselt moodustavad kohaliku omavalitsuse vallad ja linnad. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 154 sätestab, et teisi kohalikke omavalitsuste üksuseid võib moodustada seadusega sätestatud alusel ning korras. Kohalikel omavalitsustel on õigus otsustada ning korraldada kohaliku elu küsimusi ning nad tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Kohalikele omavalitsustele võib seada kohustusi vaid seaduse alusel või kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Riiklike kohustustega kulutused kaetakse riigieelarvest, mis on kohalikele omavalitsustele pandud seaduste alusel. (Põhiseadus 1992)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt defineeritakse kohalikku omavalitsust kui põhiseadusega sätestatud omavalitsusüksust, kuhu kuuluvad linnad ja vallad, kus korraldatakse demokraatlikku võimuorganite põhimõttel õigust, võimet ja kohustust iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku omavalituse korralduse seadus 1993).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 lg 1 järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel valitud volikogu või esinduskogu liikmed. Artikkel 6 lg 2 sätestab, et kohalike omavalitsuste pakutavad töötingimused peavad võimaldama palgata kõrge kvalifikatsiooniga personali isikuomaduste ja pädevuse alusel. Selleks tuleb tagada piisavad väljaõppevõimalused, palk ja edutamise väljavaated. (Euroopa kohaliku .... 1995)

Schneider on määratlenud, et kohalik omavalitsus on riigi haldusterritoriaalsel jaotusel rajanev teatava paikkonna elanike enesekorraldusõiguse, riigivõimu detsentraliseerimise ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsev territoriaalne kollektiiv, kes seaduste raames lahendab iseseisvalt (autonoomselt) oma elutegevuse küsimusi nii vahetu kui ka valitud organite kaudu, lähtudes elanike huvidest, majanduslikest ja sotsiaalkultuurilistest oludest ning haldusterritooriumi arengu iseärasustest (Schneider 2003: 32–56).

Olle (2014) kohaselt saab kohalikku omavalitsust defineerida: „Lähtudes Eesti õiguslikust ja faktilisest olustikust ning arvestades eeltoodud määratlusi, võib öelda, et kohaliku omavalitsuse õigus on avalik-õiguslike normide kogum, mis kohaliku omavalitsuse realiseerimise tagamise eesmärgil reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuste (vallad ja linnad):

- õiguslikku seisundit, korraldust, ülesandeid, finantse ja tegevuse kontrolli;
- õigussuhteid teiste – nii avalik-õiguslike kui ka eraõiguslike – õigussubjektidega.“(Olle 2014: 14)

Kohaliku omavalitsuse juhtimisega tegelevad kohaliku halduse tulemuslikkusest huvitunud kohalikud elanikud. Teisisõnu on tegemist riigivalitsemise eriliigiga, kus kõikide võimuvolituste allikaks on siiski riigivõim. (Olle 2001: 46)

Kohalike omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt peavad kohaliku omavalitsused järgima järgnevaid põhimõtteid:

- kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ning elu korraldamine;
- igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine linnas ja vallas;
- seaduse järgimine oma ülesannete ning kohustuste täitmisel;
- linna- ja vallaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
- vastutus ülesannete täitmise eest;
- tegevuste avalikkus ning avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

(Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993)

Omavalitsuste kohustus on juhtida vastutusvaldkondade tööd kõigi kohaliku elu valdkondades, sh sotsiaalhoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, jäätmehooldus jne. Samuti tegelevad kohalikud omavalitsused vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (KOKS) § 6 järgi kohaliku elu parandamiseks välja toodud ülesannetega: hariduse, spordi-, kultuuri-, sotsiaalhoolekande, tervishoiu, veevarustuse ja kanalisatsiooni, jäätmehoolduse ja ruumilise planeerimistegevusega. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993) Näiteks kuuluvad kohalike omavalitsuste ülesannete alla esmatasandi tervishoiuteenuste, sotsiaalabi, vanurite hoolekande ja sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamise korraldamine ning toimetuleku- ja teiste sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine. Lisaks vastutavad KOV-id teenuste: veevarustus, gaasivarustus, ühistransport ning teede ja tänavate hooldus eest. Ülesannete täitmiseks on kohalikud omavalitsused koondanud erinevaid ametiasutusi (lasteaiad, koolid, spordihooned, raamatukogud), kes aitavad kaasa sihtasutusena, mittetulundusühingutena ja äriühingutena. Oma andmed esitavad nad finantsosakonda, kes tegelevad rahaliste vahendite jaotamise ja ametiasutuste töö kontrolliga. (Riigikontroll 2012: 6)

Peamisteks üldtuntud kohaliku omavalitsuste teooriateks on riigistatud ehk riikliku kohaliku omavalitsuse teooria, kogukondliku omavalitsuse teooria, kogukonna loomulike õiguste teooria, ühiskondliku omavalitsuse teooria, duaalse kohaliku omavalitsuse teooria ja

sotsiaalse teenindamise teooria. Antud magistritöös on töö koostaja lühiülevaate andnud järgmistest teooriatest:

- Riikliku kohaliku omavalitsuse teooria ehk riigistatud teooria kohaselt on kohalik omavalitsus üheks riigivalitsemise liigiks. Riik annab neile kõik võimuvolitused ja teostab nende täitmise järelevalvet. Siiski on kohalik omavalitsus avalik-õiguslik juriidiline isik ja teostatud vahetult kohaliku halduse tulemuslikkusest huvitunud kohalike elanike poolt või esindajate kaudu. Kogukondliku teooria kohaselt on kohaliku omavalitsuse tähtsamaks tunnuseks rahva võim ehk demokraatia. Kogukondlikud ja riiklikud funktsioonid on rangelt eristatud. Kohalik omavalitsus on võimu algallikas ja riigil on kohustus austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust. (Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012: 846)
- Kogukondliku omavalitsuse teooriast arenes edasi vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria. See teooria eristab selgelt kohalikke ja riiklikke küsimusi. Riigi sekkumine kohalikesse asjadesse peab olema piiratud vaid kogukondliku tegevuse kontrollimisega. Kogukond ehk kohalik elanikkond on loomulikult kujunenud, eelnes riigile ja on seetõttu võimu algallikas. (Olle 2001: 43)

Uurimistöö käigus selgus, et Eestis kasutatakse sageli kogukondlike omavalitsuse teooriat ja riigistatud teooriat kombineerituna, mille tulemusena tunnistatakse kohalikke omavalitsusi võimu algallikana, mis täidab riigi kohustust austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust. See tagab kohalikele omavalitsustele ulatusliku autonoomia ehk enesekorraldusõiguse (Mäeltsemees 2009).

Autor pooldab vaba kogukonna teooriat ehk kogukonna loomulike õiguste teooriat, sest see sõnastab selgelt, et riigi sekkumine kohalikesse asjadesse peab olema piiratud vaid kogukondliku tegevuse kontrollimisega. Olgugi, et sekkumine kohaliku omavalitsuse tegevusse on vajalik, tuleks seda teha mõõdukalt. Otsustamine peaks jääma kohalikele omavalitsustele ning seal elavatele inimestele, sest piirkonna inimesed näevad kõige paremini selle vajadusi. Uuringute ja küsitlustega ei ole võimalik saada terviklikku pilti, sest need ei kaasa kõiki piirkonna elanikke. Autorile jääb aursaamatuks, miks ei kasuta Eesti kohalikud omavalitsused juhtimiseks Brans'i organiseerimise teooriat (vt 1.2.), mis rõhutab, et juhtida võiks kodumaise ühiskondliku, majandusliku või poliitilise arengu ühise mudeli

abil, mis on teaduslikult tõestatud. Samas pole selliseid mudeleid veel kasutatud väikestes kohalikes omavalitsustes. Autori arvates tuleks vältida kogukondliku omavalitsuse teooriat, sest raske on eristada majanduslikke funktsioone valitsemise funktsioonidest. Võttes arvesse, et majanduslikud funktsioonid on suuresti seotud valitsemisega, siis on raske määrata, kuhu peaksid kohalikud omavalitsused tõmbama nn „piiri“. Kahjuks ei ole võimalik ka teistes riikides korraldatud uuringutest järeldada, millised teooriad oleks rakendamiseks parimad ning, milliseid neist peaks kasutama.

2007. aastal Ühendkuningriigis läbi viidud uuringus analüüsiti suuruse ja struktuuri mõju kohalikele omavalitsustele. Kasutati 384 inglise kohaliku omavalitsuse 2003–2004 aasta finantsandmeid. Uuringus kõrvutati üldhalduskulude taset erinevate muutujate indeksitega, näiteks elanike arv, omavalitsuse struktuur, vanuseline- ja etniline mitmekesisus, rahvastiku tihedus ja poliitiline asetus. Uuringu tulemused toetasid mastaabisäästu teooriat, et elanike arvul on lineaarne negatiivne mõju, see tähendab, et suuremates kohalikes omavalitsustes on üldhalduskulud väiksemad. Uurijad rõhutasid, et kohalik omavalitsus ei tohiks ümberkorraldusotsuste tegemisel ignoreerida suuruse ja struktuuri mõju (Andrews, Boyne 2009). Johnsoni 2017. aastal Ühendkuningriigis läbiviidud uuringust ilmnes, et kohalike omavalitsuste roll tuleneb valitsuse üldisest rollist. Tuleb mõista, et Vabariigi Valitsuse põhiline panus on nii avaliku korra kui ka turvaliste omandiõiguste kehtestamine, mis võimaldavad turul tegutseda (Johnson 2017). Fitzgerald (2018) jõudis järeldusele, et kohalike omavalitsuste koostöö ekspertide ja teaduritega, aitab kaasa kontseptuaalsuse kasvule ehk parandab kohalike omavalitsuste kvaliteeti (Fitzgerald 2018). Eesti seisukohalt oleks selleks õigus kehtestada makse ja koormisi.

Saksamaal korraldatud uuringu kohaselt on võimupiirid kohalike omavalitsuste ja valitsuse vahel suuremad kui mujal maailmas. Kohaliku omavalitsuse juht, näiteks linnapea või vallavanem, valitakse enamasti esinduskogu poolt üheks või kaheks ametiajaks ning töölevõtmise käib konkursi alusel. Kohalike omavalitsuste maksustamisõigus on paljuski piiratud, enamasti on maksustatud kinnisvara ning vajadusel saavad omavalitsusüksused oma ülesannete täitmiseks riigilt raha juurde. (Kuhlmann 2009)

Rootsis läbi viidud uuringutest selgus, et riigis on tugev kohaliku omavalitsuse autonoomia süsteem, mis tähendab, et kohalikel omavalitsustel on õigus oma tulubaasi suurendamiseks ja ülesannete täitmiseks kehtestada lisamakse, millest saadud tulu kasutatakse omavalitsusülesannete tõhusamaks täitmiseks. Inimeste tagasisidest ilmnes, et

lisamaksudest loodud uute töökohtade ja lisatööjõu palkamine on tekitanud olukorra, kus teenuste kvaliteet on hoopis langenud. Selle on tinginud keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel tekkinud erimeelsused, mis on seganud töö tõhusamaks muutmist. Uuringu autor tõi välja, et tema arvates peaks Rootsi valitsus sekkuma kohalike omavalitsuste lisamaksude kehtestamisse, sest see aitaks kaasa parandada kohalike omavalitsuste positsiooni ning aitaks parandada inimeste suhtumist kohalikesse omavalitsustesse. (Popescu 2013: 613–622)

Tšehhi kohaliku omavalitsuse regulatsioon näeb ette, et võimu teostamine toimub otseselt ja kaudselt. Tavaliselt on kaudsel võimul keskne regulatsioon, mis keskendub omavalitsuse toimimisele. Otsesed institutsioonid on reguleeritud valdkondlike põhikirjadega, mitte põhiseadusega. Tšehhi põhiseaduse kohaselt täidavad kohalikud omavalitsused oma ülesandeid põhiseaduslike ja täitevorganite kaudu. Tšehhi põhiseaduses reguleeritakse, et kohalik omavalitsus peab järgima ainult kaudseid võimu teostamise vorme. (Purshottama *et al.* 2015)

Eelnevalt oli Poolas kasutusel ühetasandiline kohalik omavalitsussüsteem, kus kohaliku elu ülesannete juhtimine toimus ülevalt alla. Alates 2005. aastast mindi üle vertikaalsele püramiidskeemile, mille keskmeks oli haldusterritoriaalsed omavalitsusüksused, kus võimuorganid on valitsusest sõltumatud ning kohalikel omavalitsustel on õiguslikult tagatud autonoomia. (Lazin 2014)

Uuringutest ilmneb, et endistes kommunistliku valitsemisrežiimi mõju all olnud riikides on kohalikud omavalitsused ühetasandilised – nende valitsussüsteem on sirgjooneline. Tšehhi ja Poola teadlased on jõudnud järeldusele, et Euroopa Liiduga ühinenud liikmesriikide kohalikud omavalitsused on taas olukorras, kus nende valitsussüsteem pole muutunud. Korraldused kohalike omavalitsuste töö kujundamiseks tulevad nõ kõrgemalt. Poola ja Tšehhi teadlased on jätnud tähelepanuta, et nende naaberriigid, kes on samuti olnud võõrvõimu all, on teinud enda kohalikes omavalitsustes siseseid muudatusi ning liikunud üha rohkem läänemaailma poole. Uuringute põhjal võib järeldada, et Eesti peaks võtma eeskuju Rootsi või Prantsusmaa süsteemist, sest autonoomia tagamine annab kohalikele omavalitsustele head võimalused parandada kohalikku elu enda territooriumil. Samas ei oleks mõistlik täielikult rakendada ühegi riigi näidet, vaid kasutada neid üksteisega kombineeritult.

Iseseisvunud Eesti seaduste järgi saab kohalikku omavalitsust defineerida kui haldusterritoriaalset üksust, võimuorganit ja kogukondliku elukorraldamise vormi, mis toimib seaduse piires ja tegutseb kohalike elanike huvides, et korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Ülesannete täitmiseks on kohalikud omavalitsused loonud erinevad ametiasutused (lasteaiad, koolid, spordihooned, raamatukogud), mittetulundusühingud ja äriühingud. Kohalike omavalitsuste ülesannete täitmisel ja korraldamisel kasutatakse erinevaid teooriaid, mis annavad kindluse ja selged piirid, kuidas tuleks kohaliku omavalitsust juhtida ning milliseid põhimõtteid kasutada. Teooriate kasutamisel ja rakendamisel lähtutakse Põhiseaduses käsitletavatest aluspõhimõtetest, mis on üldtunnustatud mitmete teoreetikute poolt ning nende rakendamisel kasutatakse Vabariigi Valitsuse välja töötatud mudeleid ja üldtunnustatud teooriaid. Lõputöö autor peab parimaks vaba kogukonna teooriat ehk kogukonna loomulike õiguste teooriat, kuna see teooria rõhutab, et riigi sekkumine kohalikesse asjadesse peab olema piiratud vaid kogukondliku tegevuse kontrollimisega. Vältida tuleks ühiskondliku omavalitsuse teooriat, sest raske on eristada majanduslikke funktsioone valitsemise funktsioonidest. Erinevates riikides toimunud kohalike omavalitsuste uuringutest võiks Eesti kohalikud omavalitsused eeskujuga võtta Rootsis toimunud muudatustest. Lisamaksude loomise ja inimressursside juhtimisega suudaksid kohalikud omavalitsused tõsta avaliku teenuste kvaliteeti. Kohalikus elus muudatusi tehes, tuleks kasutada nii erinevaid teooriaid kui ka uuringuid ning neid olukorra kohaselt ümber kujundada. Vältida tuleks teooriate ja uuringute üks ühele rakendamist.

## **1.2. Haldusreformid Eestis ja haldusreformi teooriaid**

Enamasti kannatavad elanikkonna ümberasustamisega ja tööpuudusega väiksemad territoriaalsed piirkonnaüksused, sest neis puuduvad atraktiivsed töökohad ning vabaaja veetmise võimalused. Eestis on üritatud erinevate haldusreformide ideekavadega leevendada ja parandada kohalike omavalitsuste probleeme. Konkurentsivõime parandamiseks ja rahvastiku paiknemise ümber kujundamiseks, on riik üritanud paika panna kriteeriumid ja normid. Probleemile pole riik kindlat lahendust leida suutnud. Käesolev alapeatükk tutvustab haldusreformi mõistet ja haldusreforme Eestis, annab ülevaate haldusreformide teooriatest ning sellega seotud uuringutest Eestis ja välismaal (Läti, Ühendkuningriik).

Haldusreformi sisuks on avaliku halduse eri tasandite (riigi kesktasand, regionaalne ja kohalik tasand) vaheliste õiguslike, juhtumis-, majandus-, sealhulgas rahandusseoste



arendamine (korrastamine), millega võib kaasneda ka piiride muutmise vajadus (Mäeltsemees 2002).

Rahvastiku ümberpaiknemisega ja jagunemisega ei muutu territoriaalsed piirid, kuid suureneb selle piirkonna rahvastikutihendus, kuhu inimesed liiguvad. Olgu selleks külast valda, vallast linna või väikelinnast suurlinna liikumine, kus on tavaliselt paremad elutingimused ja suurem palk. Samas võivad territoriaalsed muutused olla ka poliitilised. Leemans on välja toonud kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi:

- „väikeste omavalitsuste ühinemine suurema keskusega ehk anneksioon, kus väikesed ja vähemsuutlikud omavalitsused liidetakse suurte naabritega. Tihti teeb seda keskvalitsus kohustuslikus korras ja enamasti liidetakse rõngasvallad linnadega;
- ühinemise tüübiks on sulandumine, kus kaks või rohkem naaberomavalitsust ühinevad. Üldjuhul tekib selliste ühinemiste tulemusena suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise neutraliseerida;
- ühinemise tüübiks on omavalitsuste restruktureerimine, mis tähendab üldjuhul kohalike omavalitsuste tulude ümber jagunemist, tööhõive ümber korraldamist, sotsiaalsete hüvede hierarhia ümber jagunemist ning institutsioonide korralduse muutmist“ (Leemans 1970)

Ühinemistüüpidest saab järeldada, et tekivad uued kogukonnad ning muutub piirkondlik struktuur, mis panevad aluse uute käitumisharjumiste ja –tavade tekkele loodud piirkonnas.

Viimastel aastakümnetel on haldusreform olnud oluliseks teemaks mitmetes Euroopa riikides, kus on tekkinud majanduslikud probleemid – „riik on muutunud liiga suureks ja kulukaks ning kontroll kulutuste üle ebapiisavaks“ (Laar 2000). Saab väita, et pakutavate avalike teenuste hulk on kasvanud liiga suureks. Riik ja kohalikud omavalitsused ei suuda seetõttu pakkuda piisavalt efektiivset teenust ning reageerida kodanike vajadustele. See aga läheb vastuollu läänemaailma kohaliku omavalitsuse reformide põhimõtetega, mida Eesti ja teised Euroopa Liidu liikmesriigid rakendavad.

Üldiselt peidab haldusreform endas eesmärki tõhustada organisatsiooni tegevuse efektiivsemaks muutmist (Caiden 1970: 9, Gow, Seymour 2014: 118-122, Lee 1970). Caiden arvates on haldusreform lisaks ka jõupoliitika, sest reformid on kohalikust omavalitsuse

vaatenurgast mõjutusvahendid, et muuta inimeste käitumismudeleid ja -tavasid. “Haldusreform hõlmab ideoloogilist ratsionaliseerimist, võitlust omavalitsusüksuste, teenuste, inimeste, poliitiliste osaliste ja asutuste vahel, jõu näitamist, strateegiaid ja takistavaid taktikaid, kompromisse ja järeleandmisi” (Caiden 1970). Samas on Gow ja Seymour nimetanud haldusreformi teaduslikuks teguriks, mis on läbikaalutletud avaliku sektori organisatsioon või süsteem, mille eesmärgiks on parandada organisatsiooni struktuuri, tööprotsessi või kvaliteeti (Gow, Seymour 2014: 118–122). Lee on leidnud, et haldusreform on haldussüsteemi korraldamine, et tagada uute ideede rakendamine kogukonnas (Lee 1970). Võib järeldada, et haldusreform on haldussüsteemi muutmine, et tagada omavalituses parem ja efektiivsem tegutsemine ning tagada selle liikmetele parem teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.

Eesti haldusreformi seaduse väljatöötamise eel leiti, et senine omavalitsuskorraldus ei ole põhiseaduspärane, sest osa väiksemaid omavalitusi ei suutnud oma väiksuse ja vähese finantsvõimekuse tõttu täita kõiki neile pandud kohustusi. Haldusreformi teostamise eesmärgiks ei olnud kohaliku tasandi kulutuste kokkuhoid, vaid ühinemiste teel toimiva omavalitsuskorralduse süsteemi loomine. (Taluste 2018: 73–74)

Haldusreformi seaduse (HRS) § 1 lg 2 kohaselt on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid. HRS § 1 lg 3 sätestab omavalitusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumiks vähemalt 11 000 elanikuga omavalitusüksust. HRS § 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku (Haldusreformi seadus 2016).

2017. aastal toimunud haldusreformi käigus toimunud ühinemiste tagajärjel tekkis 79 omavalitust senise 213 asemel. 160 ehk (86%) omavalitusüksust ühines vabatahtlikult. Ühinemiste käigus moodustati 17 alla 5000 elanikuga ehk miinimumkriteeriumile mittevastavat omavalitsused. Nende omavalitsuste osas, kes miinimumkriteeriumile ei vastanud ning ühinemistaotlust ei esitanud, algatas ühinemismenetluse Vabariigi Valitsus

(va väikesaared, kellele kohaldati valitsuse otsusel seadusest tulenevat erandit). (Rahandusministeerium 2018) Haldusreformide eesmärgiks oli leida parim võimalik tasakaal kohaliku elu ja kodanike vahel, et saavutada optimaalsete kulutustega kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik, kvaliteetne, mõjus, läbipaistev ja vastutustundlik avalike funktsioonide täitmine (Laar 2000).

2001. aastal tegi siseministeerium ettepaneku vähendada kohalike omavalitsusüksuste arvu 247-lt 106-ni. 25. juunil 2001 avaldati korraldus „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algamine valdade ja linnade osas”, milles oli üksikasjalik plaan iga ühineva omavalitsuse kohta (Eesti Entsüklopeedia 2002). Samas ei toimunud ühinemine probleemideta, mistõttu 2004. aastal tegi rahandusministeerium ettepaneku kohalike omavalitsusüksuste ühinemise soodustamiseks. (Rahandusministeerium 2018). Seejuures eraldada riigieelarvest ühinevatele omavalitsustele ühinemistoetust. 2004. aastal oli selleks 500 krooni (32 €) ühinenud kohaliku omavalitsusüksuse elaniku kohta. Toetus ei võinud olla väiksem kui 1 500 000 krooni (~95 867 €) ja suurem kui 3 000 000 krooni (~191 735 €) vastava kohaliku omavalitsusüksuse kohta (Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus 2004). Ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetuse maksmisel summeeriti iga ühinenud omavalitsusüksuse või üleantud territooriumiosa kohta eraldi arvutatud ühinemistoetus. Praeguseks on ühinemistoetust tõstetud: 50 eurot ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta ning minimaalseks summaks on 150 000 eurot ja maksimaalseks 400 000 eurot iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. (Haldusreformi seadus 2016)

Alljärgnev osa annab ülevaate haldusreformide teooriatest ja uuringutest Eestis ja teistes riikides, näiteks Lätis ja Ühendkuningriigis. Riigikogus ja vallavolikogus hääletustele tõstatatud küsimuste arutamisel on vajalik, et vastaval erakonnal või võimuliidul on informatsiooni mudeli või teooria töötamise ja kasutamise kohta. Drechsler on öelnud, et administratiiv–territoriaalse reformi muutustesse tuleks suhtuda kriitiliselt, sest iga üksuse, kui ka osakonna suurendamine toob esile „hierarhilise, vähem horisontaalse struktuuri probleemid”, mis tema hinnangul ei vasta praeguse omavalitsuste ja reformide ajastu demokraatlikule konsensusele ning on ebaefektiivsed, sest selle tagajärjel tekib „vähem vastutav ning vähem kodanikukeskne haldus”. Samas tõdeb ta, et eelneva põhjal ei saa kindlalt ka väita, et omavalitsusüksuste liitmine on ebaefektiivne samm. Saab öelda, et

haldusreform, mis kätkeb endas ka haldusterritoriaalset reformi, ei tuleks koheleht kõrvale heita, kuna see võib teatud piirkonnas hoopis toimida. (Drechsler 2000).

Brans eristab kolme liiki kohaliku omavalitsuse reforme:

- heaoluriigi arengust tingitud reformid, mille alla võib liigitada reformid, mis viidi läbi selleks, et suurendada kohaliku omavalitsuse suutlikkust tagada heaoluriigi toimimiseks vajalikke avalikke teenuseid. Reformide idee oli otstarbekate teenusepiirkondade moodustamine, vajalike õiguslike ja finantsaluste väljatöötamine;
- teine liik reforme on seotud linnastumisprotsesside ja (suur)linnade ning nende tagamaa ühtse ja tõhusa toimimisega;
- kolmas reformide põhjus on poliitiline, kusjuures poliitilised eesmärgid reformi läbiviimiseks võivad olla väga eripargelised, alates kohaliku autonoomia ulatuse piiritlemisest ja lõpetades erinevate parteipoliitiliste eesmärkide saavutamisega.

Brans (1992) reorganiseerimise teooria kohaselt on kohalik omavalitsuse haldamine jagatud kolme perspektiivi, milleks on heaoluriik, funktsionaalne revolutsioon ja poliitika, mis on tekkinud kodumaise ühiskondliku, majandusliku või poliitilise arengu ühise mudeli abil ja omab teaduslikku teooriat ilma tõelise sisuta – võimet selgitada. (Brans 1992: 429–451)

Lätis toimus 2007. aastal riikliku halduse demokratiseerimise ja detsentraliseerimise protsess. Siseriiklike õigusaktide kohaselt oli Lätis kohalike omavalitsuste funktsioonide hulk üsna lai, kuid kohalike omavalitsuste tulud ei ole kohustuslike ülesannete täitmiseks piisavad. Kohalike omavalitsuste reformide tuumaks oli haldusterritoriaalne ümberkorraldamine, mis koosnes kahest etapist. Esimene etapp põhines vabatahtlikul kohaliku omavalitsusühenduste ümberjagunemisel, mis tugines suures osas kohalike omavalitsuste algatustele. Teine etapp oli KOV-ide sundliitmine, sest riigi soov oli kohalike omavalitsuste tõhususe parandamine, avalike teenuste kvaliteedi ja ulatuse tõstmine kohalikul tasandil. 2007. aasta haldusreformi tulemusena on Lätis vähenenud kohalike omavalitsuste piirkondlik erinevus. Samuti on välja töötatud spetsiaalne abistatavate territooriumide programm, mis võeti kasutusele 2007. aastal piirkondlik–haldusliku territoriaalse reformiga. Programm lähtus riigiintegratsiooni reformide mudelist, kohalike omavalitsuste reformidest territoriaalarengu planeerimisel, kohalike eelarvete moodustamisel, ELi struktuurifondide kasutamisest. Reformi tulemusena ei ole alates 2007.

aastast maakonna volikogudes otseseid valimisi, ringkonnavalitsustel on ainult neli kohustuslikku alalist ülesannet, piirkondlikel omavalitsustel on püsiv maksubaas ning väikesemate maakondade omavalitsused saavad tagada tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengu, mis ei takista ELi ja teiste rahvusvaheliste fondide kasutamist. (Briska, Rungule 2011)

2007. aastal Ühendkuningriigis toimunud haldusreformi tulemusena suurenes avaliku teenuste kvaliteet ja kättesaadavus, kuid toetusteks eraldatud kulutused olid jäänud samaks võrreldes 2008. aastaga. Uuringust selgus, et haldusreformiga suurenes kvaliteedi ulatus ja kohalike omavalitsuste poliitiline ja funktsionaalne profiil, sest omavalitsuste kontroll suurenes, mis omakorda andis Ühendkuningriigi keskvalitsusele selgema ülevaate kohalike omavalitsuste poliitikast teenuste kvaliteedi arendamisel. (Andrews *et al.* 2013)

Sootla, Kattai ja Viks (2008) poolt koostatud uuringust selgus, et kohalike omavalitsuste ühinemisega on parenenud suuremate kohalike omavalitsuste teenuste pakutav kvaliteet ning suuremates kohalikes omavalitsustes suurenes ametnike spetsialiseerumine. Kohalike omavalitsuste liitumisega suurenesid kulutused avalikele teenustele, mis väikestes valdades olid enne ilmselt alarahastatud. Lisaks selgus uuringust, et väikesemate kohalike omavalitsuste avalik teenuste kvaliteet paranes ning nende jooksvad kulud vähenesid ning investeeringute osakaal suurenes. Toodi välja, et standardiseeritud teenuste osas leiti mastaabiefekt, kus omavalitsuste liitmisega jäid nende valitsemiskulud ja avalikute teenuste maksumus samaks. Kvaliteedi hindamiseks kasutasid autorid erinevaid indikaatoreid. Näiteks kuluefektiivsuse ehk ökonoomia indikaator, mille tulemusena vähenevad üldhalduskulud. Teiseks on majandusliku efektiivsuse indikaator, mis on seotud teenuse hinnaga. Kolmandaks on demokraatia ja demokraatliku kontrolli indikaator, mis lähtub nn olukorrast „kes tellib, see maksab“. Neljandaks on võrdse kohtlemise indikaator, mis lähtub teenuste maht ja kvaliteet on kõigile ühtlaselt kättesaadav. (Sootla *et al.* 2008)

Teeväli (2009) leidis, et haldusreform võib toimuda kas KOV-i omaalgatusel (tulenevalt majanduslikest või poliitilistest põhjustest) või riigivalitsuse algatusel ja kindlate kriteeriumite alusel haldusreformi käigus, kui vaja, siis ka ilma kohalike omavalitsuste nõusolekuta (Teeväli 2009).

Tartu Ülikoolis 2013. aastal koostatud uuringus „Ühinemiste mõju kohalike omavalitsuste finantsilisele jätkusuutlikkusele“ analüüsis kohalike omavalitsuste suuruse seost

majandusliku efektiivsusega (mastaabisääst). Jõuti järeldusele, et teadusallikad annavad mastaabisäästu kohta vastakaid tulemusi. Empiirilises uurimuses vaadeldi 20 ühinemist aastatest 1998–2005. Selleks leiti kohaliku omavalitsuse sissetulekute ja väljaminekute osatähtsus Eesti riigi ja kodumaakonna kõigi omavalitsuste kogutuludes või väljaminekutes. Mõnede teenuste puhul võib mastaabisääst ilmned, teiste puhul mitte ja kohaliku omavalitsuse suurenemisega võib kaasned ka hoopis efektiivsuse langus. (Ülper *et al.* 2014)

2015. aasta Eesti haldusreformi eelsest uuringust tuli välja, et avalike- ja heaoluteenuste kvaliteedi kasv Eestis on tekitanud riigis olukorra, kus kohalikud omavalitsused peavad osutama kõiki teenuseid ise või delegeerima teenuste osutamist. Uuringu tulemusi võrreldi Euroopas olevate kohalike omavalitsustega, näiteks Taaniga, kus teenuste osutamine on samuti delegeeritud kohalikele haldusorganitele või kohalikele omavalitsustele ning riik on neile eraldanud lisafinantse. See andis Taani valitusele suurema riikliku kontrolli ulatuse kohaliku omavalitsuse haldusreformi järgsele tegevusele. Samas toodi välja ka Rootsi mudel, mis oleks alternatiiviks Taani mudelile. Rootsi mudeliks on valdavalt autonoomne kohalik omavalitsussüsteem, kus omavalitsustele delegeeritakse ette suurem osa avalike teenuste osutamisest, sest see peaks andma kohalikele omavalitsusele võimaluse muuta avalikud teenused teenuste põhisteks. (Viks *et al.* 2015)

Eestis toimunud uuringutest ilmneb, et kohalike omavalitsuste ühinemisega on parenenud suuremate kohalike omavalitsuste teenuste pakutav kvaliteet ja suurenenud ametnike spetsialiseerumine. See on andud Eesti valitsustele kindluse, et ühinemistega suureneb kohalike omavalitsuste poolt osutavate teenuste kvaliteet, eriti nendes omavalitsustes, mis on vabatahtlikult liitunud ning kus on omaks võetud suund avaliku elu paremaks juhtimiseks. Eesti uuringutega saab võrrelda maailmas läbi viidud uuringuid, mis on näidanud, et haldusreformi ja sellega seotud teooriaid tuleb rakendada ühinemislepingutes. Ühinemislepingutega seotud osapooltele on Vabariigi Valitsus koostanud mitmeid juhendmaterjale, mis on aidanud kohalikel omavalitsustel ühinemisprotsessi kiirendada ja sujuvamalt läbi viia. Samas võiks uuringutesse kaasata ka tavakodanikke, kes elavad valitsevas kohalikus piirkonnas. See annaks meie majandusest ja eluolust parema üldpildi.

Inimeste ümberpaiknemisega ei muutu küll territoriaalsed piirid, kuid suureneb selle piirkonna rahvastikutihendus, kuhu inimesed liiguvad. Haldusreformi tulemusel suureneks kohalike omavalitsuste haldussuutlikus, paraneks avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.

Teooriad ja uuringud annavad kohalikele omavalitsustele kindlustunde, et nende poolt sõlmitavad lepingud on otstarbekad ja piirkonnas elavad inimesed on nendest piisavalt teadlikud. Samas ei taga see piirkonnas olukorda, kus ei võiks tekkida hoopis kohaliku võimu kaugenemist. Uuringutest on ilmnenu, et kohalike omavalitsuste ühinemistega paraneks teenuste kvaliteet ja kättesaadavus. Lisaks on leitud, et liitumistega on suurenenud eelarvetes avalikele teenustele eraldatav rahasumma.

### **1.3. Haldusreformi kriteeriumid ja ühinemisleping**

Kohalike omavalitsuste ühinemiseks ja haldusreformide läbiviimiseks on valitsused toetunud erinevatele uuringutele ja teooriatele. Uuringute tulemused aitavad ühiskonnal ja valitsustel leida lahendusi muutmaks kohalikku elu paremaks. Samuti aitab see kehtestada kriteeriume, mida peavad kohalikud omavalitsused järgima.

2017. aasta haldusreformi kriteeriumite selgitamisel osales kolm peamist eksperti, kes tegelesid kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse määratlemisega. Töö tagamiseks kasutasid eksperdid varasemaid uuringuid, mida oli käsitletud magistr töö eelmises peatükis. Samas soovitati kasutusele võtta uusi kriteeriume, nagu:

- elanike arvu kriteerium;
- ettevõtluse arendamise kriteerium;
- avalike teenuste osutamine kriteerium;
- kliendi potentsiaali kriteerium;
- teenuse kvaliteedi kriteerium. (Sepp, Noorkõiv 2018: 123–165)

Kriteeriumide väljatöötamise analüüsist ilmnes, et eksperdid kasutasid erinevaid aluspõhimõtteid. Näiteks elanikkonna arvu kriteeriumi leidmiseks koostati lisauuring, milleks loodi eraldi ekspertkomisjon, mille kolm peamist eksperti arvasid, et vallad oleksid jätkusuutlikud ka 3000 elanikuga. Ekspertkomisjoni hinnangul loeti parimaks lahenduseks 11 000 elanikuga omavalitsuste moodustamist. Komisjonis viidi läbi hääletamine, kuhu lisati 5000 elanikku, mis sai enim poolthääli. Ettevõtluse arendamise kriteeriumi peamiseks põhiseisukohaks oli kohalike omavalitsuste kasvustrateegia koostamine, kus oleksid näha piirkonnas olevad ettevõtted ning meetmed, mis aitaksid kaasa töötuse vähendamisele. Avaliku teenuste osutamise kriteeriumi osas ei suutnud eksperdid ühist lahendust leida, sest polnud teada, kas ühinenud valdades moodustatakse osavallad, halduskeskused või

piirkondlikud osakonnad. Ekspertide prognoosist oli lõputöö autoril võimalik järeldada, et lähtuda tuleks kliendibaasi põhimõttest, kus klient annab kohalikele omavalitsusele teada, millist teenust tuleks parandada või muuta. Näiteks töid eksperdid välja, et seoses teede korrashoiu teemaga, võiks kohalikes omavalitsustes olla infoliin, kuhu elanikud saaksid helistada kanalisatsiooniluugi lahti olemisest või tee libedusest. Kliendi potentsiaali kriteerium lähtus elanike arvust – antud hindamiskriteeriumid põhinevad haridusel ja sotsiaalhooldekandel. Teenuse kvaliteedi kriteerium põhineks teenuste kvalitatiivsel hindamisel ehk hinnataks teenuste taset, mis lähtuks piirkonnas olemasolevast taristust ning ametiasutustest. Kriteeriumi paremaks mõistmiseks tuleb kohalikel omavalitsustel kasutusele võtta sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskuse (RAKE) uuringuid ja koostada tuleks põhjalikumad tulevikumudelid. Ekspertid töid kõikide kriteeriumite puhul välja, et pelgalt kehtivatest seadustest ja kordadest lähtuvalt pole tänasel päeval võimalik võrrelda samas piirkonnas tegutsevaid kohalikke omavalitsusi. Ekspertide poolt koostatud uuringud ja kriteeriumid andsid kohalikele omavalitsustele laiaulatusliku põhja, kuidas tuleks antud piirkonnas koostada ühinemislepinguid ning millistel kohalikel omavalitsustel sobiks kõige enam liituda.

Kohalike omavalitsuste ühinemisleping on dokument, mis koostatakse ühinemisprotsessi käigus ning mis on keskseks aruteluobjektiks kohalike omavalitsuste ühinemiste raames. Dokumendis formuleeritakse lõplikult kõik kokkulepped, mis ühinevate osapoolte läbirääkimistel on saavutatud ning pannakse paika ühised eesmärgid, uue omavalitsuse toimimise põhimõtted ja arenguprioriteedid. Ühinemislepingutel on kolm sisulist ja pragmaatilist tähtsust:

- ühinemisleping annab sisulise ja pragmaatilise tähtsuse ja vajaduse ühinevate omavalitsuste eripärade ja arenguprioriteetide arvestamise garanteerimisel;
  - ühinemisleping annab uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule otsuste tegemise raamistiku ja sisendi, mis tagab endiste omavalitsuste strateegiliste eesmärkide arvestamise;
  - ühinemislepinguga määratletakse ühendvalla toimimise õiguslikud põhimõtted.
- (Lõhmus *et al.* 2016: 42)

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest (ETHS) § 9 tulenevalt peab kohaliku omavalitsuse üksus, kes soovib muuta haldusterritoriaalset korraldust esitama vormistatud



ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle teistele asjaomastele volikogudele (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 1995).

Haldusreformi läbiviimisel peavad kõik omavahel ühinevad kohaliku omavalitsuse üksused kasutama täpselt ühte ja sama elanike arvamuse väljaselgitamise korda, mille kehtestab ETHS § 7 lõike 8 alusel Vabariigi Valitsus määrusega (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 1995).

Vastavalt määrusele tuleb kohalikel omavalitsustel määrata elanike küsitluse toimumise koht ja aeg ning täpsema küsitluse sisu. Ühtne kord vähendab omavalitsuste halduskoormust, võttes neilt kohustuse kehtestada kord eraldiseisvalt. Nõupidamiseks võib rakendada rahvahääletust, kus pannakse antud olukorraga seotud muudatus kogukonna kodulehele või kogukonna vastavasse hääletuspunkti, mis on valla või linna kodulehel ära määratletud, sest vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 158 kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. (Põhiseadus 1992) Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 5 kohaselt ei saa teha kohalike omavalitsuste võimupiirides muudatusi ilma, et oleks kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu peetud (Euroopa kohaliku .... 1995).

Uus avalik-õiguslik juriidiline isik ehk uus omavalitsus tekib valimistulemuste väljakuulutamise päeval vastavalt haldusterritoriaalse korralduse muutmise ehk ühinemise aluseks olnud Vabariigi Valitsuse määrusele. ETHS § 10 lg 2 nimelt näeb ette, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatav haldusterritoriaalse korralduse ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade osas jõustub vastavalt kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Avalikkust võib informeerida juba varem, et moodustatakse uus vald. Avalikkust saab teavitada läbi kohaliku omavalitsuse veebilehe, infolehe, ajalehe erinumbri vms viisil. (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 1995)

Omavalitsusel kui avalik-õiguslikul juriidilisel isikul registrikoodi ei ole. Need on ametiasutustel st linnal- või vallavalitsustel ja lisaks ametiasutuste hallatavatel asutustel. Pärast ühinemist moodustunud omavalitsus peab esitama dokumendid, et rahandusministeerium saaks riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris vastava kande teha. (Rahandusministeerium 2015)

Ühinemislepingu allkirjastamisega sätestatakse, et on moodustunud uus õigusjärgne omavalitsus. Antud dokumendis tuuakse välja, et uus kohalik omavalitsus on täielik õigusjärglane ning kõigi ühinenud omavalitsuse üksuste poolt omandatud õigused ja võetud kohustused lähevad üle moodustunud omavalitsuse üksusele. (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 1995) Eraldi seisva punktina ja osatähtsusena tuleb välja tuua sümboolika kasutamise küsimus, sest see on otseselt seotud ka õigusliku järjepidevusega.

Lisaks tuuakse erandina välja õigused ja kohustused, mis ei lähe üle uuele omavalitsusüksusele, sest seadusest tulenevalt on isikuga lahutamatult seotud näiteks Sihtasutuste seaduses (SAS) § 5 lg 5 sätestatu, mille kohaselt asutaja õigused ei lähe üle tema õigusjärglasele (Sihtasutuste seadus 1995). Lisades tuuakse välja seletuskiri, mis peab sisaldama ülevaadet ühineva valla territooriumi suuruse ja alaliste elanike arvu kohta. Territooriumi suuruse puhul piisab lihtsast ülevaatest iga kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse ja ühendomavalitsuse suuruse kohta. Elanike arvu puhul tuleb kindlasti märkida ühinevate omavalitsuste elanike arv (rahvastikuregistri andmete põhjal) ja sellest tulenevalt elanike arv uues kohalikus omavalitsusüksuses. Samuti võiks seletuskiri sisaldada veidi põhjalikumat demograafilise situatsiooni ja selle tendentside analüüsi. Kuigi elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused kinnitatakse eraldi volikogu otsusega, siis võiks ülevaade sellest sisalduda ka seletuskirjas. Samuti põhjendused, miks volikogu ei võtnud ühinemisotsuse tegemisel arvesse elanike küsitluse tulemusi, juhul kui need lahknevad. (Siseministeerium 2008: 41–44) Ühinemise puhul on tegemist tehingulise õigusjärglusega, kuna kaks või enam iseseisvat avalik-õiguslikku juriidilist isikut kasutavad nende seadusega antud võimalust ühineda. Ühinemine sõltub sellest, kuidas kohalikud omavalitsused seda oma tahteavaldustes soovivad ning mis kinnitatakse ühinemislepinguga.

Ühinemisleping on poliitiline dokument, st sisaldab omavalitsuste vahel poliitilisi kokkuleppeid. Sellest tulenevalt, on lepingud tihti üsna üldsõnalised ja ebakonkreetsed ning see võib märku anda tugevatest erimeelsustest läbirääkijate vahel ja milles kompromiss väljendub lepingu üldisemas sõnastuses. Senised ühinemiskogemused näitavad, et läbirääkimiste laua taha võetakse alati kaasa oma valla või linna kehtiv arengukava, kuna see annab läbirääkijate seisukohtadele kaalu ja lepingule legitiimsust. Seega enamus ühinemislepingus formuleeritud arengueesmärke on kooskõlas ühinejate arengukavadega. Kindlasti ei pea ühinemisleping sisaldama iga kohaliku omavalitsuse üksuse kõiki strateegilisi eesmärke. Põhimõtteliselt on ühinemise tulemusel tegu uue kohaliku

omavalitsuse üksusega, kus endised prioriteedid võivad asendada uutega. Seega praktikas kõige olulisemaid strateegilisi eesmärke järgitakse, need kirjutatakse ühinemislepingusse, kuid leping ei pea olema osapoolte arengukavade koond. Alljärgnev tabel 1 annab ülevaate haldusreformi käigus toimunud kohalike omavalitsuste ümberjagunemisest.

Tabelist 1 selgub, et haldusreformi tulemusena vähenes Eestis olevate valdade arv 134 võrra. Enne haldusreformi oli Eestis 169 valda, kus elas alla 5000 inimese, kuid pärast haldusreformi on nende arv langenud 17ni. Uue haldusreformi tulemusena on enim tekkinud kohalikke omavalitsusi, kus on 5000–11000 elanikku.

**Tabel 1.** Haldusreformi käigus toimunud kohalike omavalitsuste ümberjagunemine (Autori koostatud. Allikas: Noorkõiv 2018: 276)

Kohalik omavalitsus	Enne ühinemisi 2017. a andmetel	Haldusreformi järgselt 2018. a andmetel
Arv	213	79
Alla 5000 elanikuga	169	17
5000 – 11 000 elanikuga	28	34
Enam kui 11 000 elanikuga	16	28
Keskmine elanike arv	6349	17 152
<b>Elanike arvu mediaan</b>	<b>1887</b>	<b>7739</b>
Keskmine pindala	204 km <sup>2</sup>	550 km <sup>2</sup>
Pindala mediaan	180 km <sup>2</sup>	512 km <sup>2</sup>

Tabel 2 annab ülevaate 2016. aastal Pärnu linna ja tema osavaldades toimunud rahvahääletuse tulemustest. Nii Audru, Paikuse, Tõstamaa valla kui ka Pärnu linna elanikud olid Eesti suurima omavalitsuse moodustamise vastu. Ainsana oli liitumise poolt Are vald, sest loodeti suuremat toetust Pärnu linna eelarvest. Tabelist on näha, et üldine hääleõiguslike elanike osalus oli 3,65%. Lõputöö autori arvates on madal osaluse protsent seotud ebapiisava teavitustööga.

**Tabel 2.** Rahvahääletuse tulemused (Autori koostatud. Allikas: Laan *et al.* 2018: 236)

Linn/vald	Hääleõiguslikke	Osales	Osaluse %	Jah	Ei
Are vald	1055	138	13,08	86	52
Audru vald	4784	476	9,95	90	386
Paikuse vald	3057	243	7,94	61	182
Pärnu linn	33 733	345	1,02	161	184
Tõstamaa vald	1144	3940	34,44	35	358
	<b>43 733</b>	<b>1596</b>	<b>3,65</b>	<b>433</b>	<b>1162</b>

Haldusreformi hindamiskriteeriumite väljatöötamisel osales kolm peamist eksperti, kes tegelesid kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkusega. Lisaks endistele haldussuutlikkuse hindamiskriteeriumidele võeti lisaks kasutusele uusi kriteeriumid: elanike arv, ettevõtluse arendamine, avalike teenuste osutamine, kliendi potentsiaal, teenuse kvaliteet. Elanikkonna arvu kriteeriumi väljatöötamisel arvasid eksperdid, et vallad suudaksid hakkama saada 3000 elanikuga, kuid ekspertkomisjoni hinnangul oleks parimaks lahenduseks 11 000 elanikku. Haldusreformi seaduses jäi piirmääraks 5000 elanikku. Ettevõtluse arendamise kriteeriumis toodi välja, et uued loodavad kohalikud omavalitsused koostaksid enda piirkonna kohta ettevõtluse kasvustrateegia. Avaliku teenuste osutamise kriteeriumi osas ei suutnud eksperdid ühist lahendust leida, sest neil ei olnud teada kas ühinenud valdades moodustatakse osavallad, halduskeskused või piirkondlikud osakonnad. Kliendi potentsiaali kriteerium lähtus elanikkonna arvust, sest antud hindamiskriteeriumid põhinevad enim haridusel ja sotsiaalhooldekandel. Teenuse kvaliteedi kriteerium põhineb teenuste kvalitatiivsel hindamisel ehk hinnatakse teenuste taset, mis lähtub piirkonnas olemasolevast infrastruktuurist ning ametiasutustest. Ühinemislepingutes formuleeritakse lõplikult kõik kokkulepped, mis on saavutatud ühinevate osapoolte läbirääkimistel ning pannakse paika ühised eesmärgid, uue omavalitsuse toimimise põhimõtted ja arenguprioriteedid. Leping omab sisulist ja pragmaatilist tähtsust ning garanteerib ühinevate omavalitsuste eripärade ja arenguprioriteetide arvestamise. Samuti annab leping uutele kohalikele omavalitsustele volikogudele otsuste tegemise raamistiku ja sisendi, mis tagab endiste omavalitsuste strateegiliste eesmärkide arvestamise. Lisaks määratletakse ühendvalla toimimise õiguslikud põhimõtted ja tuuakse välja kohaliku elu kvaliteedi ja võimekuse parandamise viisid.

### **1.3.1. Avalike teenuste kvaliteedi hindamine**

Avalike teenuste korraldamine on nii Eesti siseriiklik kui ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide probleem, millele pole suudetud leida ühtset lahendust, sest pidevalt kasvava elanikkonna suurenemisega muutub tähtsamaks avalike teenuste mitmekesisus, kättesaadavus ning üldine kvaliteedi tõus. Inimestel puuduvad arusaamad avalike teenuste korraldamisest, ressursside piiratusest ja muudes ühiskonda mõjutavatest teguritest, mis piiravad nende erinevate vajaduste ja soovide täitmist. Samas riik ja kohalik omavalitsus on olukorras, kus ühiskonnas toimuvad üldised ja suuremad muutused, olgu selleks näiteks elanikkonna vananemine, infotehnoloogia areng, kodanike aktiviseerumine jms.

Teistes riikides on korduvalt läbiviidud avaliku halduse, kui ka avalike teenuste teemalisi uuringuid, mis on andnud alusteadmised avaliku halduse teoreetilisest käsitlusest. Avalikud teenused on avaliku sektori poolt pakutavad teenused elanikkonnale. Definitsioonist tulenevalt on teenuse tellijaks ning otsustajaks avalik sektor, kes teeb otsuseid teenuste tarbijate nimel ja asemel. (Rattus 2012: 5) Samas ei pea avalik sektor kõikides olukordades ise teenust pakkuma, vaid võib selle suunata kellelegi teisele, näiteks erasektorile või kolmandale sektorile. Avalikku teenust on samuti võimalik määratleda, kui avalikkusele järjepidevalt osutatavat teenust, infot, hüve või kaupa, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor (Lember *et al.* 2011: 8). Ryan ja Woods 2015 on määratlenud, et avalik teenus on avalikust huvist tulenev teenus, mis sisaldab nii avaliku sektori kohustusi, kui ka vabatahtlikke ülesandeid ning mis on suunatud konkreetsele sihtgrupile ning on piiramatu ligipääsuga ja mida täidavad riigid, kui ka kohalikud omavalitsused (Ryan, Woods 2015). Lõputöö autori arvates võib avalikku teenistust defineerida, kui teenust, mis on suunatud elanikkonnale, kus teenuse osutajaks on kas avalik sektor või lepinguliselt delegeeritud keegi teine. Peamisteks avalike teenuste tunnusteks on:

- avalikud teenused teenivad üldsust ehk kogukonda, elanikkonda solidaarsust, st need teenused või hüved on kättesaadavad suurele hulgale elanikele;
- avalikud teenused on ressursside ümberjagamise vahendiks, st teenus ning hüve on kättesaadav isegi neile, kes pole võimelised ise teenuse eest maksma;
- avalikud teenused on välja arendatud avaliku poliitika eesmärkidest, et aidata parandada ühiskondlikku ebavõrdsust;
- avalike teenuste puhul esineb turutõrge, sest nõudlus on pakkumisest lahus. (Spicker 2009: 974–976)

Avalike teenistuste korraldamise rohelise raamatu (ATKKR) kohaselt on avalik teenus avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, vabaduste ja huvide kaitsele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2013: 5).

Avaliku valiku teooria (*public choice theory*) kohaselt on teenuste pakkumisel avaliku sektori poolt tulemuseks ülepakkumine ning ebaefektiivsus (Boyne 1998). Teooriast kui ka tegelikkusest tulenevalt on võimalik avalikku teenust delegeerida, mis tõstab konkurentsitingimusi, aitab parandada kvaliteedi tõhusust ning paremat teenuse pakkumist.

Lepingulisest delegeerimisest tulenevalt peab meeles pidama, et teenuste delegeerimine (eelkõige läbi pakkumuste võtmise ja seeläbi konkurentsituatsiooni tekitamise) sõltub kohalike omavalitsuste teenusepakkujate turujõust, nende tulubaasist, ja poliitilistest juhtidest jms. Boyne (1998) kohaselt peaksid avalike teenuste delegeerimist rakendama kõik väiksed ja keskmise suurusega kohalikud omavalitsused. Samas tuleks pöörata tähelepanu lepingute delegeerimisel, et võistlevate pakkumuste võtmisega kaasneks efektiivsem ja kvaliteetsem teenuse pakkumine, mis peaks avalduma võrdselt kõikide teenuste ning kõikide valdkondade puhul. (Boyne 1998)

Termin „kvaliteet“ kasutatakse erinevates kontekstides palju ning sellest tulenevalt on sõnal palju erinevaid tõlgendusi. Eesti standardis on defineeritud kvaliteedi mõiste järgnevalt: kvaliteet on määr, milleni olemuslike karakteristikute (eristavate tunnuste) kogum täidab kindlaksmääratud ja eeldatavaid vajadusi. Terminit „kvaliteet“ saab kasutada koos omadussõnadega nagu halb, hea või suurepärase. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid alused ja sõnavara 2001: 22)

Teenuse kvaliteedi alasete uuringute käigus võib kokkuvõtteid jaotada üldiselt kahte erinevasse koolkonda: Ameerika ja Põhjamaade koolkonda. Ameerika koolkonna esindajad (Berry, Parasuraman, Zeithaml) võtavad tervikliku teeninduskvaliteedi käsitlemisel arvesse nii kliendi poolt tajutavaid materiaalseid (ruumid, seadmed, personal) kui ka mittemateriaalseid (usaldusväärsus, vastutus, empaatiavõime) komponente. (Tooman 2003)

Põhjamaade koolkonna esindajad Joutsenkunnas ja Heikurainen rõhutavad, et kliendi ettekujutuse teeninduse kvaliteedist määravad tehniline ja tegevuslik kvaliteet. Nimetatud autorid lisavad mõiste „ettevõtte kuvand“. Klient võtab hoiaku teenuse suhtes selle järele, milline on ettekujutus teenust osutavast ettevõttest. (Joutsenkunnas, Heikurainen 1997)

Tooman nimetab ettevõtte mainet kui klientide poolt tajutavat kvaliteedi tegurit. Negatiivse maine korral võimenduvad ka pisivead ja vastupidi – positiivse mainega ettevõttele antakse enam andeks. (Tooman 2003)

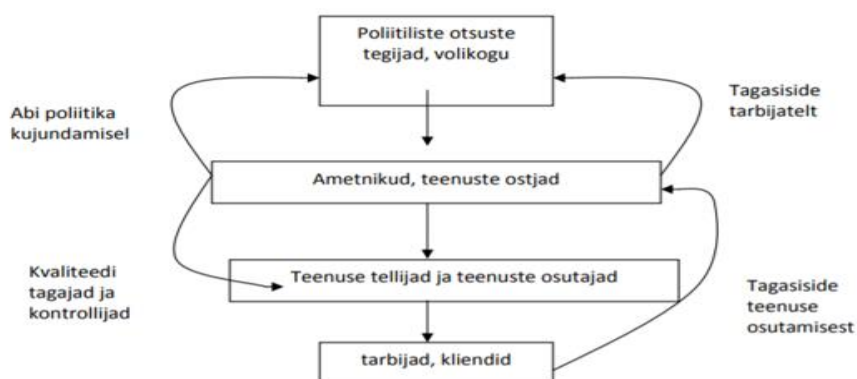
Kokkuvõtvalt võib öelda, et teenuse kvaliteet on paljuski subjektiivne, tarbijast sõltuv suurus ning siin võib teenuse osutamise hetkel saada määravaks tarbija hetkemeeleolu ning nüüd oleneb teenindusettevõtte personali professionaalsusest, kui palju ja mil määral mõjutab selline tarbijapoolne hinnang teenuse kvaliteeti (Perens 1998: 11).

Maxwelli poolt sõnastatud kvaliteedi näitajad on järgmised (Phillips *et al.* 1995):

- tulemuslikkus (vastavalt püstitatud eesmärgile);
- optimaalsus (kasu suhe kulutatud ressurdssidesse);
- tasakaal (tegevuse vastavus vajadusele);
- sobivus (olulisus vajaduste aspektist);
- aktsepteeritavus (üksikisiku, grupi, kogu ühiskonna seisukohalt);
- kättesaadavus (aja ja asukoha seisukohalt).

Tarbijakaitseadus defineerib tarbijat kui füüsilist isikut, kellele pakutakse või kes omandab või kasutab kaupa või teenust eesmärgil, mis ei seonu tema majandus- või kutsetegevusega (Tarbijakaitseadus 2015). Eesti standardis defineeritakse klienti kui organisatsiooni või isikut, kes võtab toote vastu. Klient võib sealjuures olla organisatsioonisisene või –väline. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid alused ja sõnavara 2001: 28)

Rahandusministeeriumi poolt koostatud riigihangete korralduse juhise kohaselt, peavad kohalikes omavalitsustes toimuma konkurentsi tagamiseks avalikud konkursid, et parandada avalike teenuste kvaliteeti. Iga avaliku konkursi puhul tuleb hinnata, kas kohalikul omavalitsusel on võimalik vahetada teenuse pakkujat ning seda juhul, kui tekib kahtlus, et teenusepakkuja ei täida oma kohustusi ja ülesandeid. Selleks tuleks avalikud ülesanded edasi delegeerida kas era- või kolmandale sektorile. (Rahandusministeerium 2014) Alljärgneval joonisel 2 on kujutatud klassikaline delegeerimise ja otsustamise mudel.



**Joonis 2.** Osapoolte delegeerimise protsess (Allikas: Siseministeerium 2009)

Joonis 2 selgitab, kuidas toimub kohalikus omavalitsuses avalike ülesannete lepinguline delegeerimine. Jooniselt on võimalik näha, et kohalikud omavalitsusjuhid ja volikogu teevad otsuse, et soovivad delegeerida näiteks ühistranspordi teenuse erasektorile. Seejärel toimuvad ametnike ja teenusepakkuja vahel läbirääkimised, kuhu on kaasatud teenusekontrollija. Sealt edasi toimuvad lepingu allkirjastamised ning lõpuks osutab konkursi võitja avalikku teenust. Teisalt, annavad tarbijad ja kliendid tagasisidet ametnikele ja teenuste osutajatele, kes omakorda delegeerivad tarbijatelt saadud info edasi poliitiliste otsuste tegijatele ja volikogule, et mõista ja käituda tarbija vajadusest lähtuvalt.

Avalike teenuste pakkumisel, mis on edasi delegeeritud era- või kolmandale (mittetulundus) sektorile, tuleb silmas pidada, et kvaliteetne teenus oleks kõigile elanikele kättesaadav. Idee baseerub eeldusel, et era- või kolmas sektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus on avaliku sektoriga võrreldes suurem. See peaks tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (so kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu kasvule. (Siseministeerium 2009) Ferris, Grady (1986) toovad välja, et kohaliku omavalitsuse avalike teenuste kvaliteet ja võimekus põhinevad nn pehmetel ja kõvadel teenustel. Kõvasid teenuseid täidab erasektor, näiteks kommunaal-, ühistranspordi-, haljasalade hooldamise teenused. Pehmeteks teenusteks on haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused, mis on avaliku sektori, kui ka kolmanda sektori ülesanne. (Ferris, Grady 1986)

Tabelis 3 antakse ülevaade, millised kohalike omavalitsuste ülesanded on kvaliteedi parandamiseks täidetud avaliku sektori poolt ning millised on delegeeritud, kas era- või kolmandale sektorile. Kohaliku omavalitsuse üldjuhtimist, strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist korraldab kohalik omavalitsus ise. Lisaks tegeletakse spordi, rahvakultuuri ja -elu, raamatukogunduse ja muuseumide elu korraldamisega. Erasektorile on delegeeritud ehitustegevuse korraldamine, elamu- ja soojamajandus, liikluskorraldus ning tee- ja veemajandus ja jäätmehooldus. Avaliku sektori ülesanneteks on alushariduse ja lasteaedade tegevuse, põhihariduse andmise, noorsootöö, täiskasvanute sotsiaalhoolekande korraldamine. Kolmanda sektori ülesandeks harrastusliikumiste korraldamine, samuti alushariduse ja lasteaedade tegevuse, noorsootöö ning täiskasvanute hoolekande korraldamine. Tabelist on võimalik näha, milliste ülesannete täitmiseks tuleb kasutada kohalike omavalitsuste rahalisi vahendeid ning millisteks mitte, näiteks avaliku sektori seisukohalt on rahalised vahendid seotud raamatukogundusega, kus kohalikud



omavalitsused soetavad uusi raamatuid ning tegelevad muuseumide korrashoiuga. Ülejäänud ülesannete kvaliteedi parandamiseks piisab mitterahaliste vahendite rakendamisest. Erasektori poolt teostatavate ülesannete täitmiseks peavad kohalikud omavalitsused kasutama omavalitsuse tuluseid.

**Tabel 3.** Avalike teenuste ülesannete täitmine ja kvaliteet (Autori koostatud. Allikas: Ferris, Grady 1986 teenused, Maxwell'i näitajad, Kohalike omavalitsuste ülesanded)

Omavalitsuse avalik teenus	Rahalise/mitterahalise vahendid	Teenuse osutaja	Pehme/Kõva	Kliendist või juhtimisest lähtuv	Kvaliteet (Maxwell'i näitaja)
Üldjuhtimine	Mitterahalised vahendid	Avalik sektor	Kõva	Juhtimisest lähtuv	Tulemuslikkus
Sotsiaalteenuste osutamine, sh eakate hoolekanne	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus
Ruumiline planeerimine	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Kõva	Juhtimisest lähtuv	Sobivus
Omavalitsuste ehitiste korrashoid	Rahalised vahendid	Erasektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus
Elamu- ja kommunaalmajandus	Rahalised vahendid	Erasektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus
Valla- ja linnasisene ühistransport	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Kõva	Juhtimisest lähtuv	Sobivus
Liikluskorraldus ja teede korrashoid	Rahalised vahendid	Erasektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Sobivus
Jäätmehooldus	Rahalised vahendid	Erasektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Optimaalsus
Veevarustus ja kanalisatsioon	Rahalised vahendid	Erasektor	Kõva	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus
Alusharidus ja lastehoid	Rahalised vahendid	Kolmas sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus
Põhiharidus	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus
Noorsootöö	Rahalised vahendid	Avalik sektor, Kolmas sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Sobivus
Täiskasvanute sotsiaalhoolekande abi	Rahalised vahendid	Kõik sektorid	Pehme	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus
Lastekaitse	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Sobivus
Rahvatervis ja turvalisus	Mitterahalised vahendid	Avalik sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus
Rahvakultuur ja kultuurielu	Mitterahalised vahendid	Avalik sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus
Raamatukogundus	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Pehme	Juhtimisest lähtuv	Sobivus
Muuseumid	Rahalised vahendid	Avalik sektor	Kõva	Juhtimisest lähtuv	Optimaalsus
Sportimajandus	Mitterahalised vahendid	Kolmas sektor	Pehme	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus

Kokkuvõtteks võib öelda, et avalikud teenused on avaliku sektori poolt elanikkonnale pakutavad teenused. Alati ei pea sektor ise teenust pakkuma, vaid võib selle suunata täitmiseks kellelegi teisele. Avalikud teenused põhinevad neljal peamisel printsiibil. Esiteks, üldsuse teenimine ehk kättesaadavus suurele hulgale elanikele. Teiseks, ressursside ümber jagamise võimaldamine. Kolmandaks on teenused välja arendatud avaliku poliitika eesmärkidest ning peavad aitama parandada ühiskondlikku ebavõrdsust. Neljandaks, majanduslik turutõrge ehk nõudluse lahusolek pakkumisest. Teenused, mis on delegeeritud erasektorile või kolmandale sektorile täitmiseks, peavad olema kvaliteetsed ja kõigile elanikele kättesaadavad. Kvaliteedi tõstmiseks täidavad kohalikud omavalitsused teatud ülesandeid ise. Näiteks tegelevad kohalikud omavalitsused üldjuhtimisega, ruumilise planeerimisega ja raamatukogundusega, alushariduse ja põhihariduse andmisega, noorsootööga ning täiskasvanute hoolekande korraldamisega. Erasektorile on delegeeritud, näiteks valla ehitiste korrashoid, elamu- ja kommunaalmajandus ning jäätmehoolduse korrashoid. Kolmanda sektori ülesanneteks on lastehoidude tegevuse juhtimine, ka noorsootöö korraldamine ning täiskasvanute sotsiaalhoolekande abi võimaldamine.

## 2. AVALIKE TEENUSTE KVALITEET ÜHINEMISJÄRGSES OMAVALITSUSES

Töö teises osas keskendutakse enne ühinemist ja ühinemisjärgsete kohaliku omavalituse poolt pakutavate teenuste kvaliteedi analüüsile Pärnu linna ja tema osavaldade näitel. Töö eesmärgi täitmiseks kasutatakse kvantitatiivset ja kvalitatiivset uurimismeetodit. Empiiriline osa põhineb kvalitatiivsele ja kvantitatiivsele uuringule, mis täiendavad teineteist ning mille kombinatsioon tekitab sünergiat. See võimaldab saavutada märksa rohkem, kui traditsiooniliste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete uurimistööde tulemusi üldjoontes kokku võttes.

### Omavalitsus Pärnu linn

Omavalitsus Pärnu linn on avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad Pärnu linnavalitsus, linnapea, Pärnu linnavolikogu ja volikogu esimees või nende poolt volitatud esindajad. Volikogu on kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu. Valitsus on volikogu poolt moodustatav täitevorgan.

Ühinemiste käigus tekkis uus omavalitsus Pärnu linn, mille moodustavad ühinenud osavallad: Audru vald (389 km<sup>2</sup>), Paikuse vald (175,2 km<sup>2</sup>), Pärnu linn (33,15 km<sup>2</sup>) ja Tõstamaa vald sh Manija saar (260,72 km<sup>2</sup>). Tekkinud omavalitsus tegutseb Pärnu linna põhimääruse alusel ning kasutab omavalitsuse sümboolikana Pärnu linna sümboolikat. Alljärgnev joonis annab ülevaate haldusreformijärgselt tekkinud uuest omavalitsusest.



**Joonis 3.** Haldusreformijärgselt tekkinud uus omavalitsus (Allikas: Pärnu linna kodulehekülg)

Uue omavalitsuse pindala on 858,07 km<sup>2</sup>, mis on Eesti suurim. Ühinemise tulemusena Pärnu linna suurus ei muutunud, see on endiselt 33,15 km<sup>2</sup> ja ühinenud omavalitsusel on linna staatus. Haldusreformi tulemusena tekkinud omavalitsus on Pärnu linn.

Joonis 4 (vt lisa 2) annab ülevaate haldusreformi tulemusena muutunud Pärnu linna omavalitsuse juhtimisstruktuurist. Haldusreformi järgselt on ühinenud omavalitsuseüksuse juhiks linnapea. Endiste iseseisvate valdade juhid on haldusreformi järgselt saanud abilinnapeadeks, enne reformi oli Pärnu linnas kaks abilinnapead, kuid nüüdseks on abilinnapeasid viis. Linnapeast järgmiseks ametnikuks on linnasekretär, kes otseselt ei kuulu valla- või linnavalitsuse koosseisu, kuid tal on valitsuse istungitel sõnaõigus ning ta vastutab linnakantsleide ja teiste osakondade ülesannete täitmise eest, näiteks õigus- ja personalteenistuse, volikogu teenistuse, teabekorralduse teenistuse, perekonnaseisu- ja rahvastikuregistritoimingute teenistuse ning infotehnoloogiateenistuse eest. Lähtudes ühinemiskõnelustest ning arvestades abilinnapeade varasemat töökogemust, tagati igale abilinnapeale juhtimiseks kindel valdkond, näiteks vastutavad abilinnapead planeerimisosakonna, haridusosakonna, sotsiaalosakonna ja ehitusjärelevalveteenistuse eest. Eraldiseisvateks ametikohtadeks on avalike suhete teenistuja ja sisekontrolöri ametikoht. Varasemalt need ametikohad puudusid, kuid seoses omavalitsuse suurenemise ja tööstruktuuri muutumisega loodi vastavad ametikohad. Ühinemisprotsessi raames toodi välja vajadus luua osavaldades sisekontrolöri ametikoht, kelle töö hõlmaks kolme osavaldala. Lisaks loodi osavaldades veel osavallakeskuse juhataja ametikohad, kelle ülesandeks on koordineerida osavaldades toimuvat töökorraldust ning avalikku elu.

## **2.1. Uurimismetoodika**

Tulenevalt magistritöö eesmärgist kasutatakse käesolevas töös kombineeritud uurimismeetodit ehk kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete suundade omavahelist kombineerimist. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis täiendavad teineteist ning nende kombinatsioon tekitab sünergia. See võimaldab saavutada märksa rohkem, kui traditsiooniliste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete uurimistööde tulemusi üldjoontes kokku võttes. (White 2002 ref Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes 2014: 69) Uurimuse läbiviimisel on juhtumiuuring ühendatud intervjuuga. Esimene meetod annab uurimusele sügavuse ja teine ulatuse. Neid meetodeid kombineerides on võimalus teha põhjalikumaid järeldusi uuritava probleemi kohta.

Kvantitatiivses osas analüüsitakse Pärnu linna ja osavaldade eelarve tulude ja kulude ning investeeringute kasutamist perioodil 2017–2018. Analüüsi läbiviimiseks on autor kasutanud Pärnu linna ja osavaldade poolt koostatud 2017–2018 aastate eelarveid, Pärnu linna ja osavaldade majandusaastate eelarve täitmise aruandeid ning arengukavasid. Magistritöö eesmärgist tulenevalt on uurimisobjektiks Pärnu linn ja tema osavallad (pärast haldusreformi liitusid kolm osavalda).

Andmete kogumiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit. Poolstruktureeritud intervjuu puhul esitatakse küsimused õiges järjekorras ja need on eelnevalt kirja pandud, kuid vastamisviis on vaba. See annab võimaluse teemasid täiendada ning küsida vastajalt lisaküsimusi. Täpsustavad küsimused esitatakse, kui vastused tunduvad liialt napid või üldsõnalised, siis palutakse vastajal tuua näide või rääkida küsimuse temaga seotud kogemustest. Vastused võivad olla ootamatud ning nende üle tuleb eraldi arutleda. Intervjuu eesmärgiks on anda vastajale võimalus temale omasel viisil arutleda ning seetõttu kulub sellistele intervjuudele palju aega, kuid samas annab selline viis põhjalikuma info kui küsitlus. (Lagerspetz 2017: 140)

Intervjuud aitavad välja selgitada peamised põhjused ühinenud kohaliku omavalitsuse struktuuri, tulude, kulude ja investeeringute muutustest. Uurimisülesannetest lähtuvalt on koostatud intervjuu küsimused. Kuigi intervjuu on ettevalmistatud (lisa 1), siis on intervjuueerijal võimalus ning õigus küsimusi muuta (nt sõnastus, küsimuste järjekord jne) ja lisada täpsustavaid küsimusi olenevalt teema arendusest intervjuueeritavaga.

Kvalitatiivse uuringu läbiviimiseks ning teema käsitlemiseks vajalike sisendite saamiseks valiti intervjuueeritavateks abilinnapea, struktuuriüksuse juht ja linnavalitsuse ametnik. Nende ametipositsioonid võimaldavad saada vajalikku informatsiooni, mida on soovitud käesolevas töös kasutada.

Olgugi, et avalik teenus on suunatud tarbijatele/klienditele ehk valla elanikele ning seetõttu oleks lõputöö autor võinud küsitleda tekkinud omavalitsuses elavaid inimesi, siiski pidas ta olulisemaks küsitleda hoopis abilinnapead, struktuuriüksuse juhti ja linnavalitsuse ametnikku. Selline valik on tingitud elanike vähesest huvist ja teadlikkusest avaliku elu korraldamise kohta Pärnu linnas ja osavaldades (vt Tabel 2). Intervjuu viidi läbi kolme omavalitsuse töötajaga (Pärnu linna abilinnapeaga, struktuuriüksuse juhi ja linnavalitsuse

ametnikuga, kes oma täpset ametinimetust ei soovinud avaldada). Intervjueeritav nr 1 töötab uues moodustatud omavalitsuses abilinnapeana, intervjueeritav nr 2 struktuuriüksuse juhina ning intervjueeritav nr 3 linnavalitsuse ametnikuna.

Teadeolevalt puuduvad Eestis kohaliku omavalitsuse avalike teenuste kvaliteedi mõõtmiseks valideeritud ja normeeritud testid ja küsimustikud, siis koostas töö autor intervjuu küsimused ise. Küsimused on koostatud vastavalt töö teoreetilisele osale ning need on esitatud lisas 1.

Intervjuud viidi läbi intervjueeritavatega kohtudes Pärnu linnavalitsuse ruumides. Intervjuud toimusid 27.03 kuni 28.03.2019. Intervjueerijaks oli käesoleva töö autor. Intervjuude tulemuste esitamisel toob autor välja intervjueeritavate seisukohad töös kasutatava illustreeriva tsitaadina. Tsitaatide juures viidatakse intervjueeritava numbrile (Intervjuu 1, Intervjuu 2 või Intervjuu 3). Nimesid tulemuste esitamise juures välja ei tooda.

## **2.2. Ühinemisprotsess ja seda mõjutanud tegurid**

Ühinemisprotsessi võib iseloomustada kui osapoolte omavaheliste kokkulepete saavutamist, mis tagaks ühinemise põhjendatuse, seaduslikkuse ja demokraatlikkuse. Ühinemisprotsessiga kaasneb hulk tegureid, mis mõjutavad ühinemise algatamist, selle käiku ning ühinemisejärgseid arenguid, nagu:

- inimfaktori mõju ühinemisprotsessile,
- riigitugi ja motivatsioon
- ühinemiseelsed kokkulepped.

Inimfaktori all mõistetakse ühinevate omavalitsuste volikogude meelsust ning mõjukate isikute seisukohti. Seisukohti võivad mõjutada nii ühiskondlik, kui isiklik huvi, nende võime avaliku arvamuse kujundamisel. Riigipoolne tugi väljendub ministeeriumide ja maavalitsuste aktiivse huvina ühinemise osas, vajaliku seadusandluse loomisel, õigusaktide koostamisel jms. Oluline motivatsioon väljendus lubatud ühinemistoetusena. Ühinemiseelsete kokkulepete põhiline probleem seisneb selles, et peale ühinemist puudus uuel omavalitsusel seadusandlik kohustus eelnevate arengukavade ja strateegiatega arvestada (tekib uus volikogu, kellel puudub huvi).

Pärnu maakonnas on varasemalt toimunud mitmeid omavalitsuste ühinemisi, mille tulemusena on suurenenud kohalike omavalitsuste piirid. Varasemad Pärnus toimunud kohalike omavalitsuste ühinemised on olnud seotud ja osaliselt kokku kasvanud Pärnu linnaga, nii tööalase kui teenusrände (avalike- ja erateenuste tarbimise) kaudu. Pärnu linn on muutunud maakonna domineerivaks tõmbekeskuseks ning regionaalseks keskuseks nii põhja-lõuna kui lääne-ida dimensioonis. Pärnus ristuvad maantee- ja raudteemagistraalid ning õhu- ja mereteed, mille tulemusena suureneb Pärnu linna osatähtsus. Tulevikus areneb tekkinud omavalitsus veelgi konkurentsivõimelisemaks Rail Balticu ja Pärnu lennuvälja väljaarendamise tõttu. Uuritavatel aastatel on kahanenud elanike arv ühinenud omavalitsuses Pärnu linn nagu ka kõikides ühinenud osavaldades. Alljärgnev tabel annab ülevaate enne ja pärast haldusreformi elanike arvu muutusest Pärnu linnas ja osavaldades.

**Tabel 4.** Elanike arv enne ja pärast haldusreformi elanike arv aastatel 2016-2018 (Autori koostatud. Allikas: Pärnu linna koduleht)

	Rahvaarv 2016	Rahvaarv 2017	Rahvaarv 2018	Pindala 2017	Pindala 2018
Pärnu linn	40 913	40 702	40 664	33,15km <sup>2</sup>	33,15 km <sup>2</sup>
Audru	5858	5812	5 796	389 km <sup>2</sup>	389 km <sup>2</sup>
Paikuse	3899	3906	3 914	175,2 km <sup>2</sup>	175,2 km <sup>2</sup>
Tõstamaa	1334	1310	1 287	260,72 km <sup>2</sup>	260,72 km <sup>2</sup>
Kokku	52004	51730	51661	858,07km <sup>2</sup>	858,07km <sup>2</sup>

Tabelist 4 järeldub, et aastatel 2016–2018 vähenes kõigi osavaldade elanike arv järk-järgult. Seoses vallapiiride muutustega ja uue omavalitsuse Pärnu linn loomisega toimus inimeste juriidilise aadressi muutus. 2017. aastal elas Pärnu linnas 40 702 inimest, mis on võrreldes 2016. aastaga 211 inimese võrra vähem. 2017. aastal jõustunud haldusreformi järgselt vähenes Pärnu linna elanike arv 0,51% võrra. 2018. aasta elanike arv on vähenenud 38 inimese võrra, mis teeb 0,1%. Tõenäoliselt on muutus seotud inimeste kolimise või rahvastiku rändega. Audru osavalla elanike arv oli enne haldusreformi 5858, kuid haldusreformi järgselt on see number vähenenud. 2017. aastal elas Audru osavallas 5812 inimest, võrreldes 2016. aastaga on Audru osavalla elanike arv vähenenud 0,8%. 2018. aastal elas Audru osavallas 5796 inimest. Võrreldes 2017. aastaga on 2018. aastal vähenenud rahvastiku osakaal 0,28%. Paikuse osavallas on haldusreformi järgselt elanike arv suurenenud. 2016. aastal elas Paikuse vallas 3899 inimest, siis aasta hiljem 3906 inimest. 0,17%-ne suurenemine võib olla tingitud Baltic Forest OÜ turule tulemisega. Uued ja head

töötingimused võisid meelitada inimesi väiksematest valdadest kolima Paikusele. Haldusreformi järgsel ehk 2018. aastal suurenes Paikuse osavalla elanike arv kaheksa inimese võrra, mille põhjuseks on valdade piiride muutmine. Kui 2016. aastal elas Tõstamaal 1334 inimest, siis aasta hiljem 1310 inimest, mis on võrreldes aasta varasemaga 1,8% vähem. 2018. aastal elas Tõstamaal 1287 inimest, mis on võrreldes eelmise aastaga 1,76% vähem. Haldusreformi käigus osavaldade pindalad ei ole muutunud. Suurima pindalaga osavallaks on Audru (389 km<sup>2</sup>). Järgneb Tõstamaa osavald koos saartega, mille pindalaks on 260,72 km<sup>2</sup>. Paikuse osavalla pindalaks on 175,2 km<sup>2</sup> ning väikseimaks omavalitsuseüksuseks on Pärnu linn, mille pindala on 33,15 km<sup>2</sup>. Pärnu linna ja osavaldade rahvastiku muutus on seotud kohalike omavalitsuste haldusreformiga, kus omavahel liitusid või sundliideti omavalitsused. Liitumiste ja sundliitmistega loodeti parandada kohalikes omavalitsuses pakutavat avalike teenuste kvaliteeti ning vähendada omavalitsuste valitsemiskulusid.

Haldusreformi tulemusena tekkis 2017. aastal uus kohalik omavalitsus. Ühinemiskõnelustes tegi 2015. aastal oktoobris Pärnu linn Sauga vallale ettepaneku ühinemiseks. Kõnelustega ühinemiskokkuleppele ei jõutud, mistõttu tegi Pärnu Linnavolikogu 2016. aasta veebruaris ettepaneku alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks Audru, Are, Häädemeeste, Halinga, Koonga, Sauga, Paikuse, Tootsi, Surju, Tahkuranna, Tori, Tõstamaa vallavolikogule ja Sindi linnavolikogule. Ühinemisläbirääkimistega nõustusid Audru, Are, Sauga, Paikuse, Tori ja Tõstamaa vallavolikogud. Esialgselt nõustus Pärnu linna ettepanekuga ka Koonga vald, kuid hiljem siiski loobus. Pärast Koonga valla loobumist, teatasid sügisel loobumisest ka Sauga ja Tori vald, sest kõnelustes selgusid suured majanduslikud ning programmilised erinevused. Pärast Sauga valla ühinemiskõneluste lõpetamist toimus ühinemise protsessis taaskord suur muutus, sest Pärnu linn pidas ebarealistlikuks jätkata koostööd Are vallaga, kuna vallal puudus Pärnu linnaga ühine piir. Suveräänsuse tagamiseks pöördus Tõstamaa vallavolikogu riigikohtusse, kus soovis vaidlustada haldusreformi seadusejärgselt loodavat omavalitsust, sest nende hinnangul ei vastanud haldusreformi seaduse sätete põhipunktid põhiseadusele. Üldjoontes olid omavalitsuste ühinemise eesmärgid järgmised: luua piirkoondlik terviklik omavalitsus ja tõsta elanike arvu suurenemisega selle majandusliku potentsiaali ning võimaldada piirkonna arengu käsitlemist ühtse tervikuna. Allutada piirkond ühtsele juhtimisele ja seega tasakaalustada selle sotsiaalmajanduslikku olukorda. Ühendatud ressurssidega moodustada kvalifitseeritum ja kompetentsem ametkond, mille tagajärjel paraneb avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus kõigile elanikele. Taga eelarve efektiivsem kasutamine.

Kokkuvõtlikult annab alljärgnev tabel annab ülevaate ühinemisprotsessi eesmärkidest omavalitsuses Pärnu linn.

**Tabel 5.** Haldusreformi eesmärgid loodud omavalitsuses (Autori koostatud. Allikas: Omavalitsus Pärnu linn ühinemisleping)

Eesmärk	Initsiatiiv (Pärnu linn, Audru-, Paikuse- ja Tõstamaa osavald)	Poolt/vastu	Rahaline/mitterahaline
Strateegiline juhtimine	Audru, Paikuse osavald	Kõik poolt, v.a Tõstamaa	Mitterahaline
Territoriaalne terviklikkus	Pärnu linn	Kõik poolt, v.a Tõstamaa	Mitterahaline
Investeeringisuutlikkuse võimekus	Pärnu linn	Kõik poolt	Rahaline
Kohalik demokraatia	Audru, Paikuse osavald	Kõik poolt	Mitterahaline
Avalike teenuste kättesaadavus	Kõik	Kõik poolt	Rahaline
Ühistranspordi terviklikkus	Kõik, v.a Pärnu linn	Kõik poolt	Rahaline
Pärnu kui regionaalne arengumootor	Pärnu linn	Kõik poolt, v.a Tõstamaa	Rahaline
Riigi funktsioonide ülevõtmise suutlikkuse kujundamine	Kõik, v.a Tõstamaa osavald	Kõik poolt, v.a Tõstamaa	Mitterahaline
Ettevõtluskeskkonna elavdamise võimekus	Pärnu linn	Poolt Pärnu linn ja Paikuse-, vastu Audru- ja Tõstamaa osavald	Rahaline
Kiire interneti kättesaadavus	Kõik	Kõik poolt	Rahaline
Sotsiaaltoetuste korraldamine	Pärnu linn	Kõik poolt	Rahaline

Tabelist 5 on võimalik näha haldusreformi järgselt tekkiva omavalitsuse peamisi eesmärke. Samuti on tabelis kirjas, kelle initsiatiivil vastav eesmärk lepingusse vormistati, kes olid vastava eesmärgi poolt või vastu ning missuguste vahenditega eesmärke täidetakse. Töö autor on kasutanud tabeli 5 koostamiseks omavalitsuse ühinemislepingut. Antud tabeli veerg „Initsiatiiv“ selgitamiseks on kasutatud autori poolt e-kirju, telefonivestlusi. Antud tabeli veerg „Poolt/vastu“ kajastamisel on kasutatud olemasolevaid ühinemisprotsessi käiku kajastavaid protokolle.

Audru ja Paikuse osavaldade eesmärgiks oli saada selgust ühinevate omavalitsuste strateegilises juhtimises. Strateegilise juhtimise eesmärgi koostamisel olid kõik ühinevad omavalitsused poolt, välja arvatud Tõstamaa, kes soovis jääda iseseisvaks vallaks ning seega ei vajanud strateegilise juhtimise muutmist. Antud eesmärki sai täita mitterahaliste vahenditega, sest selleks oli vajalik Pärnu linna ja osavaldade vahel uue juhtimisstruktuuri moodustamine ning võimupiiride määratlemine, mis võimaldaksid vähendada ühinemise negatiivseid tendentse ja parandada omavalitsuse elanike elukvaliteeti. Teiseks eesmärgiks oli territoriaalne terviklikkus, mis koostati Pärnu linna initsiatiivil. Eesmärgi poolt olid kõik omavalitsused peale Tõstamaa. Eesmärgi täitmiseks piisab mitterahalistest vahenditest, sest piirkondliku omapära säilitamiseks ning koostöö arendamiseks on vajalik omavalitsuse haldussuutlikkuse parandamine. Kolmandaks eesmärgiks oli investeerimissuutlikkuse



võimekus, mis sõnastati Pärnu linna initsiatiivil. Eesmärk oli kõigile osapooltele vastuvõetav, kuna see tagab ka osavaldade investeerimissuutlikkuse. Selle eesmärgi täitmine toimub Euroopa Liidu ja teiste organisatsioonide rahaliste vahenditega. Neljandaks eesmärgiks oli Audru ja Paikuse osavaldade initsiatiivil kohaliku demokraatia arendamine, mis oli kõigile aktsepteeritav. Selle punkti täitmiseks on vaja arendada kodanikualgatust. Eesmärgi täitmine toimub mitterahaliste vahenditega. Viiendaks eesmärgiks oli avalike teenuste kättesaadavuse parandamine, mis kooskõlastati kõigi osaliste initsiatiivil ja poolt hääletusel. Selle eesmärgi täitmine toimub rahaliste vahenditega, millega seoses loob omavalitsus juurde uusi e-teenuseid ja parandab olemasolevaid. Kuuendaks eesmärgiks oli ühistranspordi terviklikkuse arendamine. Pärnu initsiatiiv selles punktis puudus, sest ühistransport toimis nende arvates hästi ning seoses sellega puudus otstarve midagi muuta. Osavaldade ettekirjutusel sõlmiti siiski uus koostööleping MTÜ Pärnumaa Ühistranspordikeskusega. Leping peaks võimaldama elanikkonnale juurdepääsu töökohtadele ja avalikele teenustele (nt haridusele) kogu regioonis, kuna Pärnu on kujunenud transpordiühenduskeskuseks Tallinna ja Riia vahel. Samuti oli varasemast teada, et ühistranspordiga pealinna pääsemiseks tuleb ühinevate valdade elanikel sõita sinna ümberistumisega läbi Pärnu linna. Olukorra parandamiseks seati eesmärgiks ühistranspordi ümberkorraldamine elanikkonna vajadustele vastavaks. Seitsmendaks eesmärgiks oli Pärnu linna initsiatiivil regionaalse arengumootori täiustamine. Ettepanekuga olid nõus kõik peale Tõstamaa. Vastuolek oli tingitud sellest, et seal puuduvad atraktiivsed tegevused ning enamik osavallas elavatest inimestest toimetab Pärnu linnas või teistes ühinenud osavaldades. Eesmärgi täitmine toimub rahaliste vahendite rakendamisel, kus omavalitsus tuleb muuta Läänemere-äärseks regionaalseks keskuseks. Kaheksandaks eesmärgiks oli riigi poolt üleantavate funktsioonide ülevõtmise suutlikkuse kujundamine, sealjuures uue vajaliku koostööstruktuuri loomine, milleks riik eraldab üleminekuperioodiks rahalisi vahendid. Valla seisukohalt toimuks mitterahaliste vahendite rakendamine. Üheksandaks ülesandeks oli ettevõtluskeskkonna elavdamine, mis sõnastati Pärnu linna initsiatiivil. Toetajateks olid Pärnu linn ja Paikuse osavald, kuid vastu olid Audru ja Tõstamaa osavald, sest neil puuduvad laiaulatuslikud võimalused ettevõtlikkuse parandamiseks oma piirkonnas. Eesmärgi täitmiseks tuleb kasutada rahalisi vahendeid. Kümnendaks eesmärgiks oli kiire interneti kättesaadavus, mis allkirjastati ja koostati kõigi osaliste initsiatiivil. Täitmiseks tuleb kasutada rahalisi vahendeid, sest vajalik on uute mastide paigaldamine. Ühinemise viimaseks eesmärgiks oli sotsiaalhoolekande korraldamine. Oluline roll selles on uute töökohtade loomine eakate ja erivajadustega inimeste sotsiaalhoolekandeks ning perede

toimetuleku tagamine. Eesmärk koostati Pärnu linna juhtimisel ning oli kõigile aktsepteeritav. Eesmärgi täitmine toimuks rahaliste vahendite kasutamisel.

Ühinemisprotsessi käigus koostasid Pärnu linn ja osavallad arutamiseks ka neli lisaeesmärki. Alljärgnev tabel annab ülevaate, kelle initsiatiivil vastavad lisaeesmärgid koostati ning osaliste hoiaku nende suhtes.

**Tabel 6.** Ühinemisprotsessi lisaeesmärgid (Autori koostatud. Allikas: E-kirjad ja telefonivestlus)

Lisaeesmärk	Initsiatiiv	Poolt/vastu
Teenistujate tsentraliseerimine	Pärnu linn	kõik, v.a Tõstamaa
Tugevuste kasutamine ja arengupotentsiaal	Pärnu linn	kõik, v.a Tõstamaa
Elukvaliteedi ja tööhõive parandamine	Pärnu linn	kõik, v.a Tõstamaa
Keskus-tagamaa süsteem	Osavallad	kõik, v.a Tõstamaa

Tabelis 6 selgub neli peamist lisaeesmärki, mis tekitasid mitmeid arutelusid. Lisaeesmärkide seadmisel ja läbirääkimiste käigus oli ainsana vastu Tõstamaa vald, sest nende sooviks oli jätkata iseseisvana. Esimeseks lisaeesmärgiks oli teenistujate tsentraliseerimine ühte kohta, kus ametnikel oleks võimalus suurendada pakutavate teenuste arvu ja parandada kvaliteeti. Teiseks eesmärgiks oli Pärnu linna ja osavaldade tugevuste ja arengupotentsiaali maksimaalne kasutamine. See annaks olulise tõuke moodustunud kohaliku omavalitsuse terviklikkuse suurendamisse ja tasakaalustatud arengusse. Selle saavutamiseks tuli Pärnu linnal luua sisekontrolöri ametikoht, kuna varem osteti see teenusena sisse. Samuti märgiti, et kolme osavalla peale oleks vajalik luua vähemalt üks sisekontrolöri ametikoht. Uus ametnik peaks omama sõltumatut hindamisfunktsiooni asutuse sees ja tegutsema (ka otsustuse tasandil) juhtkonna parema informeerituse huvides. Kolmandaks eesmärgiks oli Pärnu linna kui regionaalse tõmbekeskuse võimaluste ära kasutamine piirkonna elanike elukvaliteedi ja tööhõive parandamiseks. Selleks oli vajalik teenuste kvaliteeti tõstmine ja uute teenuste osakaalu suurendamine. Neljandaks eesmärgiks oli luua ühinevate valdade ja linna läbipõimunud keskus-tagamaa süsteem, kus linna ja valdade ühinemine annaks õigustatud administratiiv-territoriaalse vormi. Selleks tuli luua ühinenud omavalitsuste vahel paindlik organisatsiooni kontseptsioon, kus oleksid ühildatud valitsemise ja haldamise tsentraliseerimise eelised ning, mis lähtuks asjaolust, et omavalitsuses peab olema detsentraliseerimise võimalus. See tähendab, et nii Pärnu linn kui ka osavallad saavad

delegeerida avalikke teenuseid erasektorile või kolmandale sektorile. Lisaeesmärkide sõnastamisel tulid välja ka võimalikud ohud, mis võivad takistada kohaliku omavalitsuse töid ning tegemisi. Alljärgnev tabel annab ülevaate peamistest tuvastatud ohtudest Pärnu linnale ja osavaldadele.

**Tabel 7.** Ühinemislepingust tingitud peamised ohud Pärnu linnale ja osavaldadele (Autori koostatud. Allikas: Omavalitsus Pärnu linna ühinemisleping)

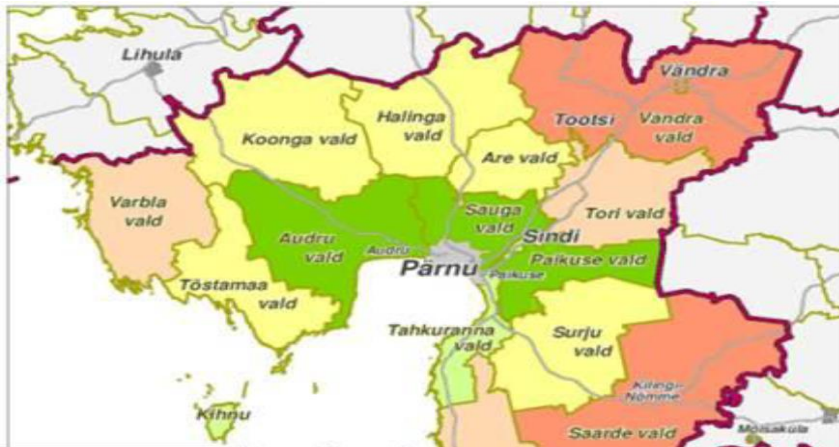
Ohud	Kellele suunatud (Pärnu linn/osavald)	Rahalised/mitterahalised
Lepingud vormistatud Pärnu linnast lähtuvalt	Kõik osavallad	Mitterahaline
Omavalitsuse võimupiirid	Kõik osavallad	Mitterahaline
Osavaldade umbusaldus Pärnu linnale	Pärnu linn	Mitterahaline
Omavalitsuse jätkusuutlikkus	Kõikidele	Rahalised
Osavaldade elanike ligipääsetavus Pärnusse	Kõikidele	Rahalised
Ühinemistoetuste jagamine	Kõikidele, v.a Tõstamaa osavald	Rahalised
Osavaldade tulud	Kõikidele	Rahalised
Osavaldade kulud	Kõikidele	Mõlemad

Tabelis 7 on kajastatud ühinemislepingust tingitud peamised ohud Pärnu linnale ja osavaldadele. Ohud võivad olla tingitud rahaliste vahendite puudusest, kui ka mitterahaliste vahendite ebaotstarbekast kasutamisest. Osavaldade seisukohalt on suurimaks ohuks ühinemisleping, mis koostati enim Pärnu linna eesmärke silmas pidades.

Pärnu linn on kogu maakonna keskuseks ning selle mõju on võrreldes osavaldadega suurem. Samuti on linnavalitsuse ja volikogu arvamus otsuste tegemisel sageli kaalukeeleks. Ohu maandamiseks oli Pärnu linn võimaluste piires osavaldade soovide suhtes vastutulelik, kuid seda vaid mõne eesmärgi puhul. Teiseks oli osavaldadele range võimupiiride kehtestamine, mis on ohuks osavaldadele. Kõik osavaldade otsused peavad saama enne kehtima hakkamist kooskõlastuse Pärnu linnaga. Ohtu maandatakse kõikide poolte arvamuse/soovide ära kuulamise teel ning diskussioonide tekitamisega. Kolmandaks suureks ohuks on osavaldade umbusaldus Pärnu linna suhtes. Maandamine toimub mitterahaliste vahendite rakendamisel – linn annab lubadusi ning osavallad kontrollivad nende täitmist. Neljandaks ohuks on tekkinud omavalitsuse jätkusuutlikkus. See oht mõjutab nii Pärnu linna kui ka osavaldasid. Ohu maandamiseks peab rangelt kontrollima, kas linn suudab oma eesmärgi ja kohustusi täita. Pärnu linnal ja osavaldadel tuleb teha eesmärgipäraseid investeeringuid ning vältida liigseid lisakulutusi. Viies on osavaldade elanike ligipääsetavus Pärnusse. See on probleemiks nii linnale kui ka osavaldadele. Ohu maandamiseks on vajalik lisainvesteeringute tegemine teedevõrkku, bussitranspordi kvaliteeti jms. Kuuendaks ohuks

on ühinemistoetuste jagamine. See puudutab Pärnu linna, Audru valda ja Paikuse valda, sest ühinemislepingus leppisid osapooled kokku, et riigi kolme aasta jooksul makstavat ühinemistoetust kasutatakse liitumisega seonduvate ümberkorralduste elluviimiseks. Toetusest jääb ilma Tõstamaa osavald, sest tema ühinemine toimus riigipoolse sundliitmise käigus. Samuti ei saa toetust omavalitsus Pärnu linn. Seitsmendaks võimalikuks ohuks on osavaldade tulude vähesus. Oht puudutab kõiki osapooli, sest kasinate tulude laekumise ning kulutuste suurenemise tõttu peab omavalitsus Pärnu linn eraldama rohkem saabunud tuludest osavaldadele. Maandamine nõuab rahaliste vahendite rakendamist. Kaheksandaks ohuks on osavaldade kulude osatähtsuse suurenemine, mis võib olla probleemiks omavalitsusele Pärnu linn. Suurenenud kulud ühes valdkonnas tekitavad muutusi kogu eelarves. Näiteks haridusasutused kulutavad rohkem kui eelarves oli eraldatud, siis mõnes teises valdkonnas on vaja kulutusi kokku tõmmata. Ohu maandamine toimub kokkulepete sõlmimise ja rahaliste vahendite otstarbeka kasutamise teel.

Ühinemisprotsessi kiirendas ühinevate omavalitsuste varasem aktiivne koostöö. Pärnu linnal ja osavaldadel oli sarnane visioon ning nad olid eelnevalt teinud koostööd sotsiaal- ja haridusvaldkonnas, huvihariduses, kommunaal- ja jäätmemajanduses ning transpordi korraldamises. Ühinemisprotsessi üheks suureks murekohaks oli gümnaasiumihariduse omandamise võimaluse puudumine kõigis osavaldades. Seetõttu oli Pärnu-suunaline haridusränne keskhariduse omandamiseks loomulik. Hariduse soodustamiseks allkirjastati leping koos lisapunktiga Pärnu linna ja kahe osavalla vahel. Lisapunktis toodi välja, et omavalitsuse Pärnu linn kooliõpilastele tagatakse tasuta kooli ja kodu ning kodu ja huvikooli vahelise sõidu võimaldamine. Põhikooli õpilastele tagatakse tasuta ühistransport õppeaasta jooksul kogu omavalitsuse territooriumil alates 2018/2019 õppeaastast. Allkirjastamise vastu oli Tõstamaa osavald, sest nende hinnangul väheneks kooliõpilaste osakaal osavallas. Üldise linna statistika järgi omandavad paljud lapsed Pärnus I-III astme üldharidust. See tähendab, et ka madalamates kooliastmetes on suur haridusränne. Huviharidust pakutakse lisaks Pärnu huvikoolidele veel Audru koolis ja Paikuse huvikoolis, kus on võimalik omandada haridust kuni gümnaasiumi lõpuni. Alljärgnev joonis annab ülevaate Pärnu linna ja osavaldade ligipääsetavusest omavalitsus Pärnu linn.



**Joonis 5.** Ühinenud piirkonna seotus Pärnu linnaga (Allikas: Pärnu linna koduleht)

Joonis 5 on annab ülevaate ühinenud osavaldade seotusest Pärnu linnaga – kõik ühinenud osavallad on linnaga tugevalt seotud. Side on tekkinud aastakümnete jooksul nii tööalase kui ka teenusrände tõttu. Suur osa osavaldade elanikke käivad Pärnus tööl ja tarbivad linna teenuseid. Regionaalse kaardi järgi on ühinenud valdade elanikele lähimaks linnaks Pärnu, kus on olemas kõrgetasemel haridusasutused, haiglaabi, politsei, päästeteenistus, riigiteenused, pangad, arvestatav kaubandus ja muud olulised erateenused. Ühinenud omavalitsuses on võimalik paremini mõjutada teenuste edasist arendamist ja kättesaadavust kogu Pärnumaa elanikele.

Uue omavalitsuse moodustamise käigus toimus Pärnu linna ja ühinevate valdade vahel mitmeid läbirääkimisi, kõik neist polnud kahjuks tulemuslikud. Haldusreformi tulemusena tekkinud uue kohaliku omavalitsuse – Pärnu linn pindala on 858,07 km<sup>2</sup>. Seega on antud omavalitsus suurim Eestis. Piirkondade elanikud olid läbirääkimiste ja ühinemiste vastu, kuid Audru ja Paikuse vallavolikogud hääletasid ühinemise poolt ning läbirääkimised olid produktiivsed. Riik sundliitis loodud omavalitsusega ka Tõstamaa valla, kelle soov oli jääda iseseisvaks. Sundliitmise tulemusena jäi tekkinud kohalik omavalitsus ilma Tõstamaa valla vabatahtliku liitumise toetusest. Ühinemislepingus koostatud eesmärgid ja lisaeesmärgid püstitati lähtuvalt omavalitsuse vajadustest. Kõik püstitatud eesmärgid sõnastati mõne osalise initsiatiivil ning nende koostamisel oli ka vastuhääli. Ühinemislepingu eesmärke on võimalik täita rahaliste ja mitterahaliste vahenditega. Näiteks strateegilise juhtimise eesmärki on võimalik täita osaliste vahelise konkreetse juhtimisstruktuuri moodustamisega. Lisaeesmärkide seadmine oli seotud ühinemiskõnelustes antud lubadustega ning uude olukorda sisse elamise kiirendamisega. Eesmärkidest on võimalik järeldada, et Tõstamaa osavald pole olukorraga leppinud ning vastuolud ei ole senini lõppenud. Lepinguga seotud

ohtude määratlemisel on võimalik näha, et osavaldadele on suurimateks probleemideks ühinemisleping ja sellega seoses uue omavalitsuse loomisega tekkinud võimupiirid. Nimetatud ohud tulenevad ühinemislepingust, milles kajastuvad ülekaalukalt Pärnu linna huvid. Pärnu linnale on suurimaks probleemiks osavaldade umbusaldus. Kõik teised ohud (näiteks jätkusuutlikkus, osavaldade ligipääsetavus Pärnusse, osavaldade tulud ja kulud) mõjutavad kogu omavalitsust.

### **2.2.1. Intervjuud abilinnapea, struktuuriüksuse juhi ja ametnikuga**

Kohaliku omavalitsuse eesmärk on suunatud avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmisele. Hindamaks valdade avalike teenuste kvaliteeti, viis töö autor 27.03 kuni 28.03.2019 Pärnu linna ametiruumides läbi intervjuud Pärnu linna abilinnapeaga, struktuuriüksuse juhiga ja linnavalitsuse ametnikuga, kes ei soovinud oma ametinimetust avaldada. Lisaks sellele uuris autor, kuidas kujunevad kohaliku omavalitsuse eelarved ja nende täitmine ning kuidas toimub kohaliku omavalitsuse avalike teenuste koordineerimine ning kvaliteedi hindamine. Enne haldusreformi olid Pärnu linn, Audru, Paikuse ja Tõstamaa iseseisvad omavalitsused, kes teostasid majandustegevust iseseisvalt.

Kuidas muutus haldusreformi tulemusel kohaliku omavalitsuse haldamine, kas tekkis juurde uusi struktuure?

*„Tekkis kolm uut osavallakeskust. Reformieelsega võrreldes on struktuurid lihtsustunud. Endiste vallakeskuste asemel on osavallakeskused, mis toimivad territoriaalsete osakondadena. Toimunud on teenuste korrastamine ning teenuseosutajate konsolideerimine.“* (Intervjueeritav 1)

*„Osavallakeskuse koosseisus on ainult osavallakeskuse juhataja ja Tõstamaa osavallakeskusele lisandunud Manija saarevaht. Teised osavalda teenindavad ametnikud/teenistujad on vastava valdkonna struktuuriüksuse koosseisus (näiteks infospetsialist kantselei koosseisus, sotsiaalkonsultant ja lastekaitsepspetsialist sotsiaalosakonna all jne). Pärnu linnavalitus varem eksisteerinud struktuuriüksused jaotati kaheks või kolmeks. Haridus- ja kultuuriosakonna asemel loodi haridusosakond ning kultuuri- ja sporditeenistus; majandusosakonna asemel linnavara- ja heakorrateenistus, taristu- ja ehitusteenistus ning korrakaitseteenistus.“* (Intervjueeritav 2)

*„Tekkis uus struktuuriüksus omavalitsus Pärnu linn, mis koosneb Pärnu linnast ja osavaldadest. Varem osavaldades töötanud ametnikud liideti Pärnu linna ametnikega. Varasemalt täitsid ametnikud osavaldades kohapeal mitmeid tööloike, et neid oleks võimalik arvestada täistööajaga. Uues omavalitsuses on kõik ametnikud 100% seotud oma töö valdkonnaga. Pärnu linnavalitsuses loodi juurde sisekontrolöri ametikoht. Ülejäänud osavaldade teenindamiseks luuakse teine sisekontrolöri ametikoht.“ (Intervjueeritav 3)*

Uurides intervjueeritavatelt, kuidas muutus haldusreformi tulemusel kohaliku omavalitsuse haldamine, kas tekkis juurde uusi struktuure, siis olid üldpildis vastused kõigil samad – loodi neli uut struktuuriüksust ja valdkondade spetsialistide koosseis suurenes.

Kas riiklik ühinemistoetus oli Pärnu linna ja osavaldade jaoks piisav (50 eurot ühe inimese kohta)? Palun põhjendage oma seisukohta!

*„Üldiselt oli ühinemistoetus piisav. Tõstamaa vald keeldus ühinemislepingu põhilisest punktidest ja seetõttu ei saanud ka omavalitsus Pärnu linnalt ühinemistoest.“ (Intervjueeritav 3)*

*„Ühinemistoetusest (~2,3mln eurot) ehk jämedalt kolmandik kulus ümberkorralduskuludeks ja ülejäänu investeeringuteks. Tegemist on siiski arvestatava summaga. Tõrvatilgaks on sundliidetud Tõstamaa osavald, mis ei liitunud vabatahtlikult, seetõttu jäi Tõstamaa osavald ilma 0,3 mln eurost.“ (Intervjueeritav 1)*

*„Üldiselt oli ühinemistoetus piisav. Kavandatust rohkem kulus raha koondamistele (-59 442,80 eurot) ja kavandatust vähem IT arendusele (+11 891,31 eurot). Tekkinud miinus kaeti investeerimistegevuste arvelt.“ (Intervjueeritav 2)*

Ühinemistoetuste osakaal oli nii Pärnu linnale, kui ka kahele vabatahtlikult liitunud osavallale piisav, kuid uuele omavalitsusele Pärnu linn rakendati ka ühinemissanktsioon.

Kas töömahu suurendamisega loodi omavalitsuses uusi ametikohti juurde? Palun põhjendage!

*„Üldjuhtimises töökohtade arv vähenes. Allasutustes jäi praktiliselt samaks.“ (Intervjueeritav 1)*

*„Töökohti juurde ei loodud. Inimesed tulid ühinenud osavaldadest. Koondati kaks raamatupidajat, kes ei soovinud töötada Pärnu linnavalitsuses uue töökoha kauguse tõttu.“*

*Plaani kohaselt transpordiks kuluvat summat neile ei kompenseeritud ning seetõttu puudus raamatupidajatel motivatsioon jätkata linnavalitsuse nimekirjas.*“ (Intervjueeritav 3)

*„Tervikuna uusi töökohti ei loodud. Töötajad/teenistujad võeti üle osavaldadest. Näiteks raamatupidamisest kokkuvõttes koondati 2 inimest.*“ (Intervjueeritav 2)

Seoses töömahu suurenemisega uusi inimesi juurde ei palgatud, vaid ametnikud/teenistujad tulid ühinenud osavaldadest ning üldkokkuvõttes töökohtade arv vähenes.

Palun selgitage, mille arvelt on suurenenud kohaliku omavalitsuse eelarve tulud?

*„Põhiliselt on suurenenud tulumaksu ning tasandus- ja toetusfondi arvelt. Riik on aasta aastalt suurendanud edasikantavat tulumaksu osa (2017. aastal 11,6%, 2018. aasta 11,86%, 2019. aastal 11,93% ja 2020. aastal peaks olema 11.96%). Kaupade ja teenuste osatähtsus müügituludes on järk järgult vähenenud – järjest minnakse üle tasuta teenustele.*“ (Intervjueeritav 2)

*„Tulude kasv tuleneb valdavalt maksutulude kasvust. Majanduskasvust, ka palgakasv ja ~25% osas omavalitsustele eraldatava tulumaksuosast, koefitsent liigutamisest 11,86%le.*“ (Intervjueeritav 1)

*„Eelarve tulud on suurenenud tulumaksu ning tasandus- ja toetusfondi laekumiste arvelt.*“ (Intervjueeritav 3)

Kohaliku omavalitsuse tulud on suurenenud tulumaksu ja tasandus- ja toetusfondide arvelt.

Palun selgitage, kuidas on suurenenud kohaliku omavalitsuse kulude osakaal?

*„Omavalitsuse valitsemiskulud on suurenenud. Uus omavalitsus peab suutma täita ära lisandunud omavalitsuste vajadused ja kohustused.*“ (Intervjueeritav 3)

*„Kulude kasvu tingib elukeskkonna kallinemine ja ühinemise järgselt oli tuntav kulukasv seoses omavalitsus Pärnu linn ümberkorralduskuludega ning palkade ühtlustamisega omavalitsuses. Tasuta teenuste osakaal on suurenenud.*“ (Intervjueeritav 1)

Struktuuriüksuse juht lisas, et Pärnu linnas kavandatakse omafinantseerimise võimekust igal eelarveaastal ning seda põhimõtet hakatakse kasutama ka omavalitsuse koondeelarves.



*„Pärnu linn on otsustatud, et omafinantseerimise võimekust, see tähendab põhitegevuse tulu/põhitegevuse kulu, kavandatakse igal eelarveaastal. 2018 aastal oli omavalitsuse üldine koefitsient 1,10. 2016 ja 2017. aastal oli vastav näitaja vastavalt 1,16 ja 1,15. 2019. aasta prognoos on 1,21.“* (Intervjueeritav 2)

Samuti selgus intervjuudest, et kohaliku omavalitsuse valitsemiskulud on suurenenud, sest elanike üldiseks elu- ja rahuloluks vajalike pakutavate teenustele kuluv summa on aasta aastalt kasvanud. Tasuta teenuste osakaal on suurenenud, kuna transport huvikoolidesse ning üldine huvikoolide arv on suurenenud.

Millistel alustel ja kuidas soovitakse ühtlustada toetuste maksmist osavaldade vahel?

*„Teema on välja toodud ühinemislepingus.“* (Intervjueeritav 1 ja 3)

Struktuuriüksuse juht selgitas, et ühinemistoetused lähtuvad Pärnu linna sotsiaaltoetuse põhimäärusest. Vajaduspõhist toetust hakatakse maksta vastavalt vajaduse tekkimisele, mida lepingu koostamisel pole välja toodud. Näiteks vajaduspõhine eritoetus koolilastele

*„Toetuste maksmise ühtlustamine on kokku lepitud ühinemislepinguga – kõigis ühinevates omavalitsustes kehtivate sotsiaaltoetuse suuruse määramisel lähtutakse Pärnu linna toetuste määradest. Toetusi, mida lepingu sõlmimise ajal kõigis ühinevates omavalitsustes ei maksta, hakatakse omavalitsuses maksta vajaduspõhiselt. Näiteks vajaduspõhine eritoetus. Tänapäevaks on vastu võetud uus sotsiaaltoetuste kord, see on Pärnu Linnavolikogu määrus 06.09.2018 nr 37. Haridus-, noorsoo-, kultuuri- ja spordiprojektide toetuse maksmise kord Pärnu Linnavolikogu määrus 06.09.2018 nr 40, kultuuriühingutele ning avatud kultuurikeskustele tegevustoetuse andmise kord Pärnu Linnavolikogu määrus 21.06.2018 nr 29 ja sporditegevuse toetamise kord Pärnu Linnavolikogu määrus 04.10.2018 nr 46.“* (Intervjueeritav 2)

Ühinemistoetuste jagamine toimub ühinemislepingu alusel, mis kooskõlastati kõikide osapoolte vahel (Tõstamaa allkirjastas hiljem). Vajaduspõhist toetust hakatakse maksta vastavalt vajaduse tekkimisele, mida lepingu koostamisel pole välja toodud.

Kas peale ühinemist on toimunud avalike teenuste osutamisel muutusi? Palun täpsustage, millised muutused on toimunud?

*„Teenuseid on tulnud juurde, näiteks loodi juurde uusi bussiliine. Inimeste sotsiaalsete vajaduste täitmine on muutunud laialdasemaks, näiteks lapse sünnitoetust hakatakse maksma alates 500 eurost.“* (Intervjueeritav 3)

*„Ühiskondlik transport on tarbijasõbralikum, huvihariduse kättesaadavus paranenud, teenuste pakett elanikele mitmekesisem. “* (Intervjueeritav 1)

*„Täiendavad bussiliinid hakkasid käima osavaldades. Linna poolt varem osutatud sotsiaalteenused on laienenud osavaldadesse, näiteks hommikupuder.“* (Intervjueeritav 2)

Avalike teenuste osutamine on muutunud mitmekesisemaks ning tarbijapõhiseks.

Kas kõik liidetud omavalitsused pooldavad haldusreformi tulemusena tekkinud omavalitsust?

*„Algselt oli endistel omavalitsustel hirm, et nende rahad liiguvad Pärnu linna. Seetõttu koostasid osavallad eraldi eelarved. Momendil on kõige kriitilisem Tõstamaa osavald, mis on sundliidetud Pärnu linnaga, kes on siiani seisukohal, et nad oleks saanud ka tulevikus ise hakkama. Kuigi arvud näitavad, et lähitulevikus oleksid nad olnud rahalistes raskustes.“* (Intervjueeritav 2)

*„On tunda sundliidetud Tõstamaa poolset teatavat reserveeritust ja tihti käitumist stiilis „las suur ja võimekas korraldab.“* (Intervjueeritav 1)

*„Teatud vallaga on probleeme, kes on siiani seisukohal, et nad oleks saanud ka tulevikus ise hakkama.“* (Intervjueeritav 3)

Tekkinud kohalikus omavalitsuses esineb siiani umbusaldus ja eriarvamused. Algsed probleemid pole täielikult kadunud.

Kuidas on kohaliku omavalitsuse tasandil avalike teenuste osutamine koordineeritud?

*„Kõik, mis puudutab avaliku teenuse osutamist vastutab kindel osakond, kelle hallatava allüksusse avalik teenus kuulub.“* (Intervjueeritav 3)

*„Kordineeritud on Pärnu linna põhimääruses. Igal valdkonnal on eraldiseisev määrus, mille alusel nad tegutsevad.“* (Intervjueeritav 1)

*„Iga osakond vastutab oma kohustuste eest ise. Igal osakonnal on õigus osutada teenust või delegeerida kellelegi teisele. Kõik oleneb, millise osakonnaga avalik teenus on seotud. Igal osakonnal on koostatud põhimäärus, mis koordineerib nende tegevust ja vastutusalad.“* (Intervjueeritav 2)

Avalike teenuste osutamine on koordineeritud vastava valdkonna määrusega, kus on välja toodud, kas teenust osutatakse ise või delegeeritakse see täitmiseks kellelegi teisele.

Kellel on õigus avalikke teenuseid osutada?

*„Teeme ise või ostame teenust.“* (Intervjueeritav 1)

*„Põhimääruse alusel on delegeeritud, kas erasektorile või kolmandale isikutele. Näiteks toimub sotsiaalosakonnas teenuse määramine ja suunamine meie sotsiaaltöötajatele.“* (Intervjueeritav 3)

*„Kõik asjad käivad meil põhimääruse alusel, kus on vastav säte välja toodud. Määruses on välja toodud, et Pärnu linn ja osavallad võivad teostada ise või nad delegeerivad, kas erasektorile või kolmandatele isikutele. Kõik teenused on seotud sotsiaalosakonnast, mistõttu üldiselt nemad otsustavad, et kuidas linn ja osavallad tegutsevad.“* (Intervjueeritav 2)

Avalikku teenust on võimalik osutada Pärnu linnal ning osavaldadel seda ise teostades või delegeerides teenuse osutamine avalikele hankijatele.

Millise majandusliku ja korraldusliku loogika alusel teenuseid osutatakse (ja rahastatakse)?

*„Rahastamine toimub kohaliku omavalitsuse eelarvest.“* (Intervjueeritav 3)

*„Kindlate ülesannete puhul toimub rahastamine kohaliku omavalitsuse eelarvest.“* (Intervjueeritav 1)

*„Rahastamine toimub kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigi poolt delegeeritud uute ülesannete puhul eraldab riik omavalitsusele lisaraha, mille alusel toimub teenuste osutamine.“* (Intervjueeritav 2)

Rahastamine toimub kohaliku omavalitsuse eelarvest. Riigi poolt delegeeritud ülesannete puhul eraldab riik kohalikele omavalitsustele lisaraha.

Kuidas valitakse avalike teenuste osutaja?

*„Pakkumine toimub avaliku pakkumuse küsimusega. Vastav osakond ise otsustab, et kas saame ise hakkama või ostame teenust sisse.“ (Intervjueeritav 3)*

*„Pakkumise võtame teenusepakkujalt. Kui osakonnal on olemas kindel inimene, kes vastutab ülesande eest, siis täidab omavalitsus avalikku teenust ise. Eksperthinnang koostatakse ainult teenistujatele.“ (Intervjueeritav 1)*

*„Kui osakonnal on inimene, kes antud valdkonna eest vastutab, siis teeme ise, nt sotsiaalhoolekande teenust teeme ise. Kui omavalitsusel puudub konkreetne isik, siis ostame hanke korras teenust sisse.“ (Intervjueeritav 2)*

Avaliku teenuse osutaja valimine algab avaliku pakkumuse küsimusega. Valimine põhineb vastava osakonna spetsialistide hinnangul, mis on vaid majasiseseks kasutamiseks. Hinnangus tuuakse välja, kas kohalik omavalitsus suudab ülesannet täita ise (olemas on vastav isik) või ostetakse teenust sisse.

Kuidas te hindate avalike teenuste kvaliteeti?

*„Avalike teenuste kvaliteet paraneb kogu aeg. Mina teada eraldab riik iga uue teenuse jaoks lisaraha.“ (Intervjueeritav 3)*

*„Teenused muutuvad ainult paremaks. Kohalik omavalitsus pakub väga hea kvaliteediga teenust, mis on kõigile kättesaadav.“ (Intervjueeritav 1)*

*„Teenuste kvaliteet on pidevalt arenemas. Uusi teenused luuakse koguaeg juurde, mistõttu on teenuste kvaliteet pidevalt parendamisel. Tugiteenuste, näiteks sotsiaal- ja raamatupidamisteenus on väga hea tasemel. Varasemalt kui teenuste kvaliteedi eest vastutas riik, siis teenuste kvaliteet kindlam ja määratletum. Iga uue teenuse puhul eraldab riik kohalikule omavalitsusele lisaraha, et kvaliteeti parandada. Mina hindan teenuste kvaliteeti väga hea. Teenuste kvaliteet on seotud tööjõu ja rahaga. Tulevikku vaadates, et teenuste kvaliteet oleks veelgi parem tuleb linnal leida lisarahasid, kuid antud hetkel pole selge, kust lisarahad tulevad. Teadaolevalt hindas audiitorettevõtte Maxwell'i näitajate alusel, kuid linnal puudub antud hetkel oskus ise neid hinnata.“ (Intervjueeritav 2)*

Avalike teenuste kvaliteet on muutunud aasta aastalt paremaks. Kvaliteedi hindamisel on üheks aspektiks audiitorettevõtte analüüs, kus on välja toodud hinnang avalike teenuste kvaliteedile. Analüüs on ainult ametkonna siseseks kasutamiseks, mistõttu lõputöö autoril polnud võimalik sellega tutvuda.

Haldusreformi tulemusena on tekkinud kolm uut osavalda, mis lähtuvad oma tegevuses ühinemislepingust Pärnu linnaga. Ühinemistoetuste osakaal oli nii Pärnu linnale, kui ka vabatahtlikult liitunud osavaldadele piisav. Sundliidetud Tõstamaa osavald, aga toetust ei saanud. Ühinemistoetuste jagamine toimus ühinemislepingu alusel, mille olid kinnitanud kõik osapooled. Tekkinud kohalikus omavalitsuses esineb siiani umbusaldust ning varasemad probleemid pole kadunud. Omavalitsuse tulud on suurenenud tulumaksu ning tasandus- ja toetusfondide arvelt, kuid ka kulud on kasvanud seoses üldise eluolu kallinemisega. Uue ühinenud omavalitsuse avalikud teenused on muutunud võrreldes haldusreformi eelse ajaga mitmekesisemaks ja kliendikesksemaks. Omavalitsuse poolt teenuste osutamine on koordineeritud iga valdkonna põhimäärusega, kus välja toodud teenuse osutaja. Rahastamine toimub kohaliku omavalitsuse eelarvest. Omavalitsus kasutab teenuse osutaja üle otsustamisel kohaliku omavalitsuse spetsialistide hinnangut. Eksperthinnangutes tuuakse välja, kas kohalik omavalitsus suudab ülesannet täita või on vajalik teenuse ostmise sisse. Aasta aastalt on pakutavate avalike teenuste kvaliteet paranenud nii seoses teenuste osutajate kui ka Pärnu linnavalitsuse arenguga – inimeste pädevus on konkreetsem ja kvaliteetsem.

### **2.3. Omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi analüüs**

Kohaliku omavalitsuse tulubaaside suurenemine on loonud võimaluse tarbijatele pakutavate avalike teenuste arvu ja kvaliteedi tõusuks. Teenuse kvaliteedi tõus tagab klientidele/tarbijatele kindlustunde ning rahulolu. Avalike teenuste mitmekesistamine muudab teenused kättesaadavamaks. Struktuurüksuse juhi intervjuust ilmnes, et Pärnu linnavalitsus ostab auditeerimise teenust sisse. Autorile teadaolevalt kasutas audiitorettevõtte Maxwell'i kvaliteedi näitajaid, mis põhinevad kuuel sõnastatud näitajal. Nendeks on tulemuslikkus, optimaalsus, tasakaal, sobivus, aktsepteeritavus ja kättesaadavus. Alljärgnev tabel annab ülevaate omavalitsuse Pärnu linn üldistest pakutavatest avalikest teenustest ja hinnangu nende kvaliteedile.

**Tabel 8.** Omavalitsus Pärnu linn peamised pakutavad avalikud teenused ning kvaliteedi hinnang (Autori koostatud)

Omavalitsuse avalik teenus	Rahalisel/mitterahalisel vahendil	Teenuse osutaja	Kliendist või juhtimisest lähtuv	Kvaliteet (Maxwell'i näitaja)	Hinnang
Üldjuhtimine	Mitterahalisel vahendil	Avalik sektor	Juhtimisest lähtuv	Tulemuslikkus	halb
Sotsiaalteenuste osutamine, sh eakate hoolekanne	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus	hea
Ruumiline planeerimine	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Juhtimisest lähtuv	Sobivus	hea
Omavalitsuste ehitiste korrashoid	Rahalisel vahendil	Erasektor	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus	suurepärase
Elamu- ja kommunaalmajandus	Rahalisel vahendil	Erasektor	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus	hea
Valla- ja linnasisene ühistransport	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Juhtimisest lähtuv	Sobivus	halb
Lükkuskorraldus ja teede korrashoid	Rahalisel vahendil	Erasektor	Kliendist lähtuv	Sobivus	hea
Jäätmehooldus	Rahalisel vahendil	Erasektor	Kliendist lähtuv	Optimaalsus	hea
Veevarustus ja kanalisatsioon	Rahalisel vahendil	Erasektor	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus	hea
Alusharidus ja lastehoid	Rahalisel vahendil	Kolmas sektor	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus	suurepärase
Põhiharidus	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus	suurepärase
Noorsootöö	Rahalisel vahendil	Avalik sektor, Kolmas sektor	Kliendist lähtuv	Sobivus	hea
Täiskasvanute sotsiaalhoolekande abi	Rahalisel vahendil	Kõik sektorid	Kliendist lähtuv	Aktsepteeritavus	halb
Lastekaitse	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Kliendist lähtuv	Sobivus	hea
Rahvatervis ja turvalisus	Mitterahalisel vahendil	Avalik sektor	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus	hea
Rahvakultuur ja kultuurielu	Mitterahalisel vahendil	Avalik sektor	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus	hea
Raamatukogundus	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Juhtimisest lähtuv	Sobivus	halb
Muuseumid	Rahalisel vahendil	Avalik sektor	Juhtimisest lähtuv	Optimaalsus	halb
Sportimajandus	Mitterahalisel vahendil	Kolmas sektor	Kliendist lähtuv	Kättesaadavus	hea

Tabelis 8 on välja toodud omavalitsuse Pärnu linn üldised pakutavad avalikud teenused, nende täitmiseks vajalikud vahendid (rahaline/mitterahaline), teenuse osutaja (avalik sektor, erasektor või kolmas sektor) ja see, kas teenus on kliendist või juhtimisest lähtuv.

Kliendist lähtuv avalik teenus on suunatud kliendile/tarbijale elukeskkonda parandamiseks. Juhtimisest lähtuv teenus tugineb omavalitsuse üldisel juhtimisel. Avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks on autor parima võimaliku ülevaate saamiseks valinud Maxwell'i näitajaid, mida kasutab ka omavalitsuse poolt sisse ostetud auditeerimisteenust pakkuv ettevõtte. Viimases lahtris annab lõputöö autor hinnangu omavalitsus Pärnu linn avalike teenuste kvaliteedile. Esimese avaliku teenusena on antud tabelis omavalitsuse üldjuhtimine, mis toimub mitterahaliste vahenditega.

Autor on siin käsitlenud Pärnu linna ja osavaldade vahelist üldist koostööd lepingute koostamisel, strateegia kujundamisel jms. Teenuse osutajaks on omavalitsuse ametnikud ning antud teenuse üldine situatsioon on juhtimisest lähtuv. Maxwell'i näitajatest sobivamaks on tulemuslikkus, mida hinnatakse kohaliku omavalitsuse majandusaasta aruandest lähtuvalt. Lõputöö autori hinnang omavalitsusele Pärnu linn on halb, kuna Pärnu linna ja osavaldade vahel esineb vastuolusid. Teiseks sotsiaalteenuste osutamine, sh eakate

hoolekanne. Teenust täidetakse rahaliste vahenditega, kus näiteks inimestele pakutakse hommikuputru, abivajajatele pakutakse sotsiaalkortereid, eakate hooldekodud, millest pool tasub omavalitsus Pärnu linn. Tegemist on avaliku teenusega ning see on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks on aktsepteeritavus, kuna teenus põhineb üksikisiku vajadustel ja ühiskonna võimalustel. Lõputöö autori hinnang sotsiaalteenuste osutamisele, sh eakate hoolekanne on hea, kuna juurde on tekkinud uusi hooldekodusid, seda just erasektori arvel ning järjekorrad on vähenenud. Kolmandaks, ruumiline planeerimine, mida parendatakse rahalistest vahenditest. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning see teenus on juhtimisest lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks on sobivus, kuna teenus on seotud omavalitsuse üldise vajaduse aspektiga, sest üldiselt korrastatakse muinsuskaitse all olevaid detailplaneeringuid. Lõputöö autori hinnang ruumilisele planeerimisele on hea, sest omavalitsuses tegeletakse pidevalt ruumilise planeerimisega. Näiteks hiljuti muudeti Pärnu linna ja Lottemaa vaheline lõik valgustatumaks ning mugavamaks. Neljandaks, omavalitsus Pärnu linn ehitiste korrashoid, mida tagab erasektor. Ehitiste korrashoid toimub rahaliste vahenditega ning on kliendist lähtuv, kus pidevalt renoveeritakse muinsuskaitse all olevaid ehitisi. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks kättesaadavus. Lõputöö autori hinnang omavalitsus Pärnu linna ehistest korrashoiule on suurepärane, sest omavalitsuses olevate ehitiste väljanägemine on muutunud paremaks ning omavalitsuse juhid pööravad suuremat tähelepanu omavalitsusele kuuluvatele ehitistest korrashoiule. Viiendaks, elamu- ja kommunaalmajandus, mida korraldatakse rahaliste vahenditega. Teenust täidab erasektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks on kättesaadavus. Lõputöö autori hinnang elamu- ja kommunaalmajandusele on hea, sest linnas on vähenenud erinevad avariilukorrad, millest elanikkonna informeeritakse.

Kuuendaks, osavaldade ja linnasisene ühistransport, mis toimub rahaliste vahendite kasutamisega. Osavaldade ja linnasisest ühistransporti täidab avalik sektor ning teenus on juhtimisest lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks sobivus, sest teenus lähtub kliendi/tarbija vajadustest. Lõputöö autori hinnang osavaldade ja linnasisele ühistranspordile on halb, sest bussipiletite hinnad on kõrged, seda just väljastpoolt omavalitsust tulevatele inimestele, kuid kohalikud saavad osavaldades sõita kuupiletiga, mis on kehtiv igal liinil. Bussiliine pannakse küll pidevalt juurde, kuid palju on probleeme vanade bussidega, mis kipuvad lagunema ning mille tehniline seisukord ei vasta nõuetele. Seitsmendaks omavalitsuse teenuseks on liiklus- ja teede korrashoid, mis toimub rahaliste

vahendite kaasamisel. Teenust osutab erasektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks on sobivus. Lõputöö autori hinnangul on liiklus- ja teede korrashoid hea, sest elanikkonna üldine suhtumine on muutunud paremaks ning omavalitsuses korrastatakse erinevaid teesid pidevalt. Kaheksandaks, jäätmehooldus, mis toimub rahaliste vahendite kasutamisega. Teenuse osutajaks on erasektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks optimaalsus, sest teenust hinnatakse olukorra alusel, mis näitab, kui palju saab elanikkond kasu antud teenusesse kulutamisest. Lõputöö autori hinnangul on jäätmehooldus omavalitsuses Pärnu linn hea, kuna teenusepakkujad on soetanud juurde uusi transpordivahendid ning omavalitsus on loonud uusi jäätmepunkte elanike tarbeks. Heameel on tõdeda, et erinevate talgute korraldamine on muutunud regulaarseks. Üheksandaks avalikuks teenuseks on veevarustus ja kanalisatsioon, mida parendatakse rahaliste vahenditega. Teenuse osutajaks on erasektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks aktsepteeritavus. Lõputöö autori hinnangul on veevarustuse ja kanalisatsiooni kättesaadavus omavalitsuses Pärnu linn hea, kuna soe vesi on jõudnud kõikidele elanikele ning veesurve on muutunud tugevamaks. Kümnendaks avalikuks teenuseks on alusharidus ja lastehoid, teenuse osutajaks on avalik ja kolmas sektor. Teenust juhitakse rahaliste vahenditega ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks aktsepteeritavus ning lõputöö autori hinnangul on alusharidus ja lastehoid suurepärane, kuna kasutatakse kvalifitseeritud tööjõudu ning avatakse uusi lasteaedu ja lastehoidusid.

Üheteistkümnendaks avalikuks teenuseks on põhiharidus, mida täidetakse rahalistest vahenditest. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks aktsepteeritavus ning lõputöö autori hinnangul on suurepärane, kuna kasutatakse kvalifitseeritud tööjõudu ning toimus ka koolivõrgu ümberkorraldamine. Kaheteistkümnendaks avalikuks teenuseks on noorsootöö, mida korraldab avalik ja kolmas sektor. Omavalitsuse seisukohalt täidetakse teenust rahaliste vahendite rakendamisega. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks sobivus ning lõputöö autori hinnangul on noorsootöö teenus hea, kuna omavalitsuses töötavad kvalifitseeritud noorsootöötajad ning kes pidevalt tõstavad enda kvalifikatsiooni ning avatakse uusi noorte keskuseid. Kolmeteistkümnendaks avalikuks teenuseks on täiskasvaute sotsiaalhoolekanne, mida täidavad avalik, era ja kolmas sektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks aktsepteeritavus ning lõputöö



autori hinnangul on täiskasvaute sotsiaalhoolekande teenus hea, sest omavalitsuses Pärnu linn on juurde tehtud uusi hoolekandeesutusi, seda just erasektori arvelt, mis peaks vähendama hoole ning renoveeritakse olemasolevaid hoolekandeesutusi. Neljateistkümnendaks avalikuks teenuseks on lastekaitse, milleks kasutatakse rahalisi vahendeid. Teenust osutab avalik sektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks sobivus ning lõputöö autori hinnangul on lastekaitse teenus hea, sest omavalitsuses on tööl lastekaitse spetsialistid. Viieteistkümnendaks avalikuks teenuseks on rahvatervis ja turvalisus, mida omavalitsuse Pärnu linn seisukohalt täidetakse mitterahaliste vahendite kasutamisega, kuna teenust finantseerib riik ning mida eraldi kohalik omavalitsus ei finantseeri. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks kättesaadavus ning lõputöö autori hinnangul on rahvatervis ja turvalisuse teenus hea, sest rajatud on uusi valgustatud terviseradasid ning suurendatud on nõudele kvaliteetsele korrakaitsele.

Kuueteistkümnendaks avalikuks teenuseks on rahvakultuur ja kultuurielu, mille rahastamiseks on riik eraldanud lisatoetusi ning mida eraldi ei rahastata omavalitsuse eelarvest. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning teenus on juhtimisest lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks sobivus ning lõputöö autori hinnangul on rahvakultuuri ja kultuurielu teenus hea, sest suviti toimuvad mitmed kohalikud ja rahvusvahelised kultuuriüritused. Talveperioodil on kultuurielu omavalitsus Pärnu linnas tagasihoidlik. Seitsmeteistkümnendaks avalikuks teenuseks on raamatukogundus, mis toimub rahaliste vahendite rakendamisega. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning teenus on juhtimisest lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks sobivus ning lõputöö autori hinnangul on raamatukogunduse teenus halb, sest omavalitsus pole piisavalt toetanud Pärnu Keskraamatukogu ning Rääma raamatukogu vajaduste täitmist. Kaheksateistkümnendaks avalikuks teenuseks on muuseumid, mis toimub rahaliste vahendite kasutamisega. Teenuse osutajaks on avalik sektor ning teenus on kliendist lähtuv. Maxwell'i näitajatele kõige lähedasemaks variandiks optimaalsus ning lõputöö autori hinnangul on teenuse kvaliteet halb, sest mitmeid muuseume on suletud ning inimesed on varasemalt näidanud üles oma rahulolematust. Viimaseks avalikuks teenuseks on spordimajandus, mida omavalitsus Pärnu linna seisukohalt täidetakse mitterahaliste vahendite kasutamisega, kuna teenust finantseerib riik ning mida eraldi kohalik omavalitsus ei finantseeri. Teenuse osutajaks on kolmas sektor. Maxwell'i näitajatele kõige

lähedasemaks variandiks kättesaadavus ning lõputöö autori hinnangul on spordimajandus omavalitsuses hea, sest meie sõude- kui ka judoklubid on riigis kõrgel tasemel.

Pärnu linnavalitsus tellis 2019. aastal Tartu Ülikooli Pärnu kolledž'ilt uuringu turismialase avaliku teenuste uuringu. Uuring viidi läbi 2018. lõpul ja 2019. aasta alguses Pärnu linna 300 külalistaja seas. Uuringust selgus, et turismialaste avalike teenuste kvaliteet on üldiselt hea, kuid külastajad tõid välja, et linnasisene bussiliiklus on halb, sest piletite hinnad on kallid, kuna ühetunnipilet maksab 3 eurot. Tänavate ja teede kvaliteet on muutunud küll paremaks, kuid pidevad teetööd segavad mugavat liiklust. Avalike ürituste osakaal on Pärnu linnas muutunud väikesemaks, sest Weekend Baltic Festival lõpetas oma tegevuse, talvisel ajal puudub omavalitsus Pärnu linn intensiivne tegevus. (Pärnu linnavalitsus, 2019)

Haldusreformi tulemusena on omavalitsuses Pärnu linn avalike teenuste kvaliteet paranenud. Avalikke teenuseid pakuvad nii avalik sektor, erasektor kui ka kolmas sektor. Avalikke teenuste vajalikeks vahenditeks on rahalised või mitterahalised vahendid. Avalikud teenused on kliendist või juhtimisest lähtuvad. Avalike teenuste kvaliteedi näitajateks on kasutatud Maxwell'i näitajaid, mida kasutas ka audiitorettevõtte, kes osutas omavalitsusele audiitorteenust. Näitajateks olid tulemuslikkus, optimaalsus, tasakaal, sobivus, aktsepteeritavus ja kättesaadavus. Lõputöö autori hinnangul oli üldine avalike teenuste kvaliteet hea, kuid osavaldade- ja linnasisene ühistransport, raamatukogude ja muuseumite poolt osutatavad teenuste kvaliteet on halb, mida kinnitas ka Pärnu linnavalitsuse poolt tellitud uuring, kus toodi välja, sest bussipiletite hinnad on väga kallid. Samas toodi välja, et avalike teede kvaliteet on muutunud küll paremaks, kuid pidevad teetööd segavad mugavat liiklemist. Avalike ürituste osakaal on Pärnu linnas vähenenud, sest Weekend Baltic Festival lõpetas oma tegevuse, talvisel ajal puudub omavalitsus Pärnu linn intensiivne tegevus.

### **2.3.1. Muudatused linna- ja osavalla volikogudes, revisjonis ja sisekontrollis**

Haldusreformi tulemusena ja uue omavalitsuse Pärnu linn loomisega on toimunud mitmeid muudatusi linna- ja vallavolikogudes, revisjonis ning sisekontrollis. Ühtsemaks ja mugavamaks toimimiseks koordineeriti omavalitsuse üldine linna- ja vallavolikogu töökord. Varem oli igal linna- ja vallavolikogul eraldiseisev töökord, kuid ühinemise järgselt on see kõigil ühine.

Töö käigus analüüsiti ühinemise mõju omavalitsus Pärnu linn ja osavaldade volikogude suhteid ja tegevust intervjuude põhjal. Enne haldusreformi oli igas vallas iseseisev nõuandev

organ – volikogu. Tekkinud omavalitsuses Pärnu linn on määratletud volikogud kas linna- või osavalla volikoguks, mis vastutavad omavalitsuse elanike eluliste huvide eest iseseisvalt. Samas on vajalik välja tuua, et osavalla elanikke puudutavaid eluliste huvidega seotud eelnõusid tuleb enne, omavalitsusse Pärnu linn, kinnitamist ja vastuvõtmist esmalt saata osavalla volikogule, kelle haldusterritooriumile vastav ettepanek on väljastatud. Pärast ettepaneku ülevaatamist osavalla volikogus tuleb neil esitada oma arvamusega eelnõue protokollivormis Pärnu linnavalitsusele, kes vaatab eelnõu üle ning annab vastavad juhised ja korralduse, kuidas tuleb edasi käituda. Olgugi, et osavalla volikogul on õigus võtta üksikaktidena vastu otsuseid, siis on nii Pärnu linnavalitsusel, linnavolikogul kui ka revisjonikomisjonil õigus vastavad aktid tühistada.

Omavalitsuse Pärnu linn eestseisjaks on nõuandev organ ehk linnavolikogu, kuhu kuuluvad hääleõigusega volikogu esimees, aseesimees (aseesimehed), fraktsioonide ja alatiste komisjonide esimehed. Pärnu linnavolikogus on moodustatud seitse komisjoni:

- haridus- ja kultuurikomisjon;
- majanduskomisjon;
- planeeringukomisjon;
- sotsiaalkomisjon;
- noortekogu komisjon;
- revisjonikomisjon ja
- piirkondliku arengu komisjon. (Pärnu linna koduleht)

Iga komisjon vastutab enda juhtimistegevuse eest ja komisjonide funktsioon seisneb seletuskirjaga eelnõude koostamises linnavalitsusele, kes annab omakorda ettepanekute kohta põhjendatud arvamusega tagasisidet, näiteks revisjonikomisjon. Revisjonikomisjoni ülesandeks on hinnata ja vaadata läbi neile esitatud majandusaasta aruanne ja koostada selle kohta kirjalik aruanne linnavolikogule. Aruandes teatab komisjon, kas ta toetab linnavalitsuse koostatud majandusaasta aruande kinnitamist ning annab ülevaate oma tegevuse kohta. Revisjonikomisjoni tegevusaruandest selgub, et komisjon ei saanud hakkama eesmärgiga kontrollida Pärnu linna valitsemisalas olevaid ettevõtteid, sest liikmeid on liiga vähe ning nad on seotud oma igapäevase tööga.

Omavalitsuse Pärnu linn sisekontroll on muutunud seoses uute ametikohtade moodustamisega. Sisekontrolöri ametikoht moodustati omavalitsuses Pärnu linn ning loodi

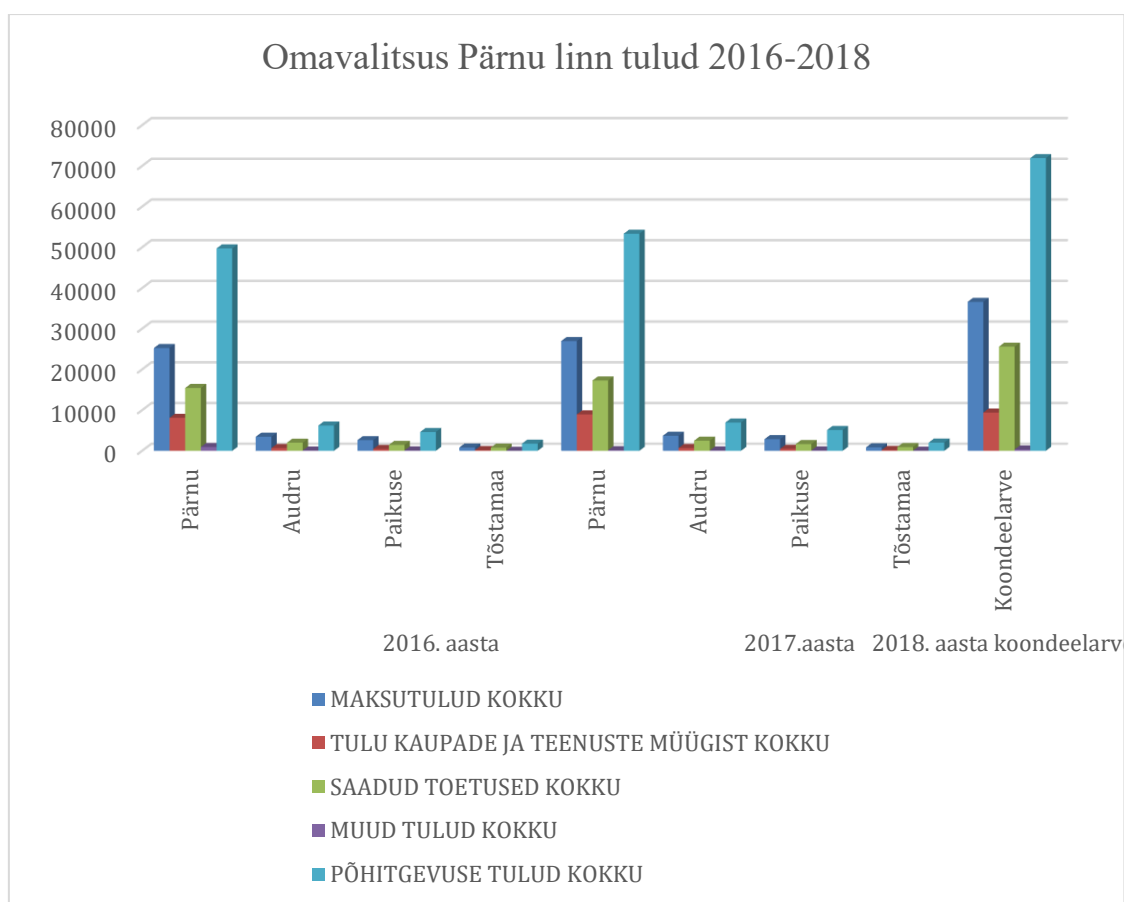
ka üks sisekontrolöri ametikoht osavaldade peale. Osavalla sisekontrolör teostab sõltumatut hindamist asutuse sees ja tegutseb (ka otsuste tasandil) juhtkonna parema informeerituse huvides. Sisekontrolöri ametikoha puudutav ümberkorraldus on tingitud omavalitsuse struktuuri muudatusest. Uue sõltumatu sisekontrolöri ametikoha loomine peaks andma omavalitsusele kindlustunde, et osavaldade juhtimis- ja kontrollmeetmed toetavad omavalitsuse eesmärkide saavutamist ja on kooskõlas õigusaktidega. Samuti soovitakse tagada osavaldade varade mõistlik kasutamine.

Haldusreformi tulemusena ja seoses uue omavalitsuse Pärnu linn loomisega on toimunud linna- ja vallavolikogudes, revisjonis ning sisekontrollis mitmeid muudatusi. Ühtsemaks toimimiseks koordineeriti ka omavalitsuse üldine linna- ja vallavolikogu töökord. Samuti määratleti volikogud ümber linna- või osavalla volikoguks ning need vastutavad iseseisvalt elanike huvide eest. Osavalla volikogudel on õigus võtta üksikaktidena vastu otsuseid, kuid Pärnu linnavalitsusel, linnavolikogul ja revisjonikomisjonil on luba vastavad aktid tühistada. Uue omavalitsuse eestseisjaks on linnavolikogu, kuhu kuuluvad hääleõigusega volikogu esimees, aseesimees (aseesimehed), fraktsioonide ja alatiste komisjonide esimehed.

Omavalitsuses Pärnu linn on määratletud volikogud kas linna- või osavalla volikoguks, mis vastutavad omavalitsuse elanike eluliste huvide eest iseseisvalt. Osavaldade elanikke puudutavaid eluliste huvidega seotud eelnõud tuleb enne omavalitsusse Pärnu linn kinnitamist ja vastuvõtmist esmalt saata osavalla volikogule, kelle haldusterritooriumile vastav ettepanek on väljastatud. Pärast osavalla volikogus ettepaneku ülevaatamist, tuleb osavalla volikogul esitada oma arvamusega eelnõu protokollivormis Pärnu linnavalitsusele. Revisjonikomisjoni ülesandeks on hinnata ja vaadata läbi neile esitatud majandusaasta aruanne ja koostada selle kohta kirjalik aruanne linnavolikogule. Samuti antakse ülevaade oma tegevuse kohta. Omavalitsuse Pärnu linn sisekontroll on muutunud seoses uute sisekontrolöri ametikohtade moodustamisega nii osavaldades, kui ka omavalitsuses. Sisekontrolöride tegevus peaks andma omavalitsusele kindlustunde, et osavaldade juhtimis- ja kontrollimeetmed toetavad omavalitsuse eesmärkide saavutamist ja on kooskõlas õigusaktidega. Samuti peaks olema tagatud osavaldade varade mõistlik kasutamine.

### 2.3.2. Muudatused tulu- ja kulubaasis ning investeeringutes

Omavalitsuses Pärnu linn on toimunud tuludes, kuludes kui ka investeeringutes mitmeid muutusi. 2017. aastani koostasid kõik osapooled iseseisvad tulude- ja kulude eelarve, kuid 2018. aastal koostati esimene koondeelarve, mis omavalitsuse seisukohalt andis selgema ülevaate omavalitsuses toimuvast. Omavalitsuse tuludes ning kuludes on kajastatud kõik omavalitsuses toimunud rahalised laekumised ja väljaminekud eelarveaasta perioodil, mille õigsust on kontrollitud ja kinnitanud kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni. Alljärgnev joonis 6 annab ülevaate omavalitsus Pärnu linn 2016–2018 olevatest tuludest. Joonis on koostatud lisa 3 alusel.



**Joonis 6.** Omavalitsuse Pärnu linn tulud aastatel 2016 – 2018 tuhandetes eurodes. (Autori koostatud. Allikas: Pärnu linna ja osavaldade eelarved)

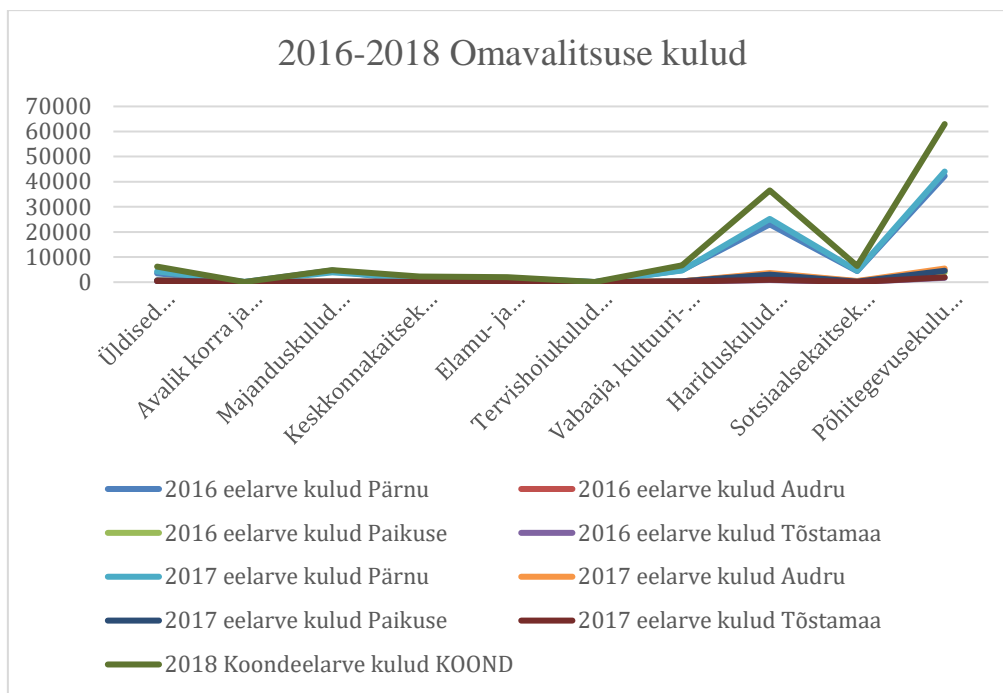
Joonis 6 selgitab, millest koosnevad kohaliku omavalitsuse tulud. Omavalitsuse maksutulud tulenevad füüsilise isiku tulumaksust, maamaksust, reklaamimaksust, teede ja tänavate sulgemise maksust ning parkimistasudest. Tulu kaupade ja teenuste müügist kokku koosneb: riigilõivudest, tulu haridusalasest tegevusest, tulud kultuuri- ja kunstialasest tegevusest, tulud spordi- ja puhkealasest tegevusest, tulu tervisehoiust, tulu sotsiaalasest tegevusest, tulu elamu- ja kommunaaltegevusest, üldvalitsemise tulust, transpordialasest tegevusest,

majandusalasest tulust, üüri- ja renditulust, õiguste müügituludest, muu kaupade ja teenuste müügist ning sisekäibest. Saadud toetuste tulud koosnevad saadud tegevuskulude sihtfinantseerimisest, kohaliku omavalituse tasandusfondist, kohaliku omavalitsuse toetusfondist ning saadud tegevustoetustest. Iseseisva tuluna on välja toodud muud tulud kokku.

Maksutulude suurimateks tuluallikeks on füüsilise isiku tulumaks ning maamaks. 2016. aastal olid Pärnu linna maksutulud kokku 25 244,51 tuhat eurot, mis moodustavad 50,78% kogu põhitegevuse tuludest. Tulu kaupade ja teenuste müügist kokku moodustab 2016. aasta Pärnu linn põhitegevuse kogutuludest 16,31%. Saadud toetused moodustab 31,05% 2016. aasta eelarve kogutuludest ning muud tulud moodustavad 1,86% kogutulust. Audru valla 2016. aasta kogutulu suhtarvud: maksutulud moodustavad 55,62% kogutulust, tulu kaupade ja teenuste müügist kokku moodustab 10,87% põhitegevuse kogutuludest, saadud toetused kokku moodustavad 32,22% ja muud tulud 1,29%. Paikuse osavallas 2016. aasta kogutulu suhtarvud: maksutulud moodustavad 56,75% kogutuludest, tulu kaupade ja teenuste müügist kokku moodustab 9,64% kogutuludest, saadud toetused kokku moodustavad 31,68% ja muud tulud 1,93% ning Tõstamaa valla kogutulu suhtarvud: maksutulud moodustavad 46,15%, tulu kaupade ja teenuste müügist kokku moodustab 10,03%, saadud toetused kokku moodustavad 43,65% ja muud tulud 0,17%. 2016. aasta Pärnu linna maksutulud moodustasid 2017. aasta maksutuludest 93,64%, millest on võimalik järeldada, et maksutulud suurenesid 2017. aastal 1715,86 tuhande euro võrra. 2016. aasta Pärnu linna tulu kaupade ja teenuste müügist moodustas 90,61% 2017. aasta tulude kaupade ja teenuste müügist. 2017. aastal on saadud toetused on suurenenud võrreldes 2016. aastaga, sest 2017. aastal sai Pärnu linn 17281,64 tuhat eurot toetusi, kuid 2016.aastal sai Pärnu linn toetusi kokku 15435,13 tuhat eurot. 2016. aasta toetuste osakaal 2017. aasta toetuste osakaalu oli 89,32%. 2016. aastal sai Pärnu linn muu tulu 931,77 tuhat eurot, kuid 2017. aastal oli muud tulud kokku 141,52 tuhat eurot, seetõttu on 2017. aasta muud tulud vähenenud 84,81%. 2016. aasta põhitegevuse tulud kokku olid 49718,35 tuhat eurot. 2017. aasta Pärnu linna põhitegevuse tulud kokku on 53330,7 miljonit eurot. 2016. aasta põhitegevuse tulud moodustavad 93,23% 2017. aasta põhitegevuse tuludest. 2016. aasta Audru valla maksutulud moodustasid 2017. aasta maksutuludest 93,16%. Audru valla tulu kaupade ja teenuste müük oli 2016. aastal suurem kui 2017. aastal. 2016. aasta saadud toetused moodustasid 80,49% 2017. aastal saadud toetusest. 2016. aasta Audru valla muud tulud moodustasid 93,21% 2017. aasta muudest tuludest. Audru valla 2016. aasta põhitegevuse

tulud moodustasid 89,31% 2017.aasta põhitegevuse tuludest. Paikuse valla maksutulud moodustasid 91,13% 2017. aasta maksutuludest. 2016. aasta Paikuse valla tulu kaupade ja teenuste müügist moodustas 90,88% 2017. aastal kaupade ja teenuste müügist. 2016. aastal saadud toetused moodustasid 88,5% 2017. aastal saadud toetusest. 2016. aastal sai Paikuse vald muu tulu rohkem kui 2017. aastal. Paikuse valla 2016. aasta põhitegevuse tulud moodustasid 90,49% 2017.aasta põhitegevuse tuludest. Tõstamaa valla maksutulud moodustasid 94,26% 2017. aasta maksutuludest. 2016. aasta Tõstamaa valla tulu kaupade ja teenuste müügist moodustas 85,63% 2017. aastal kaupade ja teenuste müügist. 2016. aastal on saadud toetused moodustasid 82,74% 2017. aastal saadud toetusest. 2016. aasta Tõstamaa valla muud tulud moodustasid 12,1% 2017. aasta muudest tuludest. Tõstamaa valla 2016. aasta põhitegevuse tulud moodustasid 87,06% 2017.aasta põhitegevuse tuludest. 2018. aasta koondeelarve maksutulud kokku oli 36 587,42 miljonit eurot. Tulu kaupade ja teenuste müügist kokku 9404,36 tuhat eurot. Saadud toetused kokku oli 2018. aastal 25583,71 tuhat eurot ning muud tulud kokku 331,7 tuhat eurot, mis andis 2018. aasta põhitegevuse tuludeks kokku 771907,19 tuhat eurot. Omavalitsus Pärnu linn 2016. aastal põhitegevused tulud kokku ühe elaniku kohta Pärnu linn 1220 eurot, Audrus osavallas 1060 eurot, Paikusel osavallas 1180 eurot ning Tõstamaal osavallas 1320 eurot. 2017. aastal oli Pärnu linnas 1310 eurot, Audru osavallas 1200 eurot, Paikuse osavallas 1310 eurot, Tõstamaa osavallas 1570 eurot, samas kui 2018. aastal koondeelarves on kõikide valdade põhitegevused tulud kokku ühe elaniku kohta 1390 eurot, millest on võimalik järeldada, et tulud ühe inimese kohta on igal aastal suurenenud.

Kohaliku omavalitsuse eelarvega on seotud ka kohaliku omavalitsuse kulud. Enne haldusreformi koostasid kõik osapooled eraldiseisva majandusaasta aruande, kus tuuakse välja eelarveaastal tehtud kulutused. Alljärgnev joonis 7 annab ülevaate omavalitsuse Pärnu linn eelarve kuludest 2016-2018. aastal. Joonis 7 on koostatud lisa 4 alusel.



**Joonis 7.** Omavalitsuse Pärnu linn kulud aastatel 2016 – 2018 tuhandetes eurodes. (Autori koostatud. Allikas: Pärnu linna ja osavalade kodulehed)

Joonis 7 kirjeldab omavalitsuse Pärnu linn kulusid. Omavalitsuse Pärnu linn kulud koosnevad: üldistest valitsussektori teenuste kuludest, avaliku korra ja julgeolekukuludest, majanduskuludest, keskkonnakaitsekuludest, elamu- ja kommunaalmajanduskuludest, tervishoiukuludest, vabaaja, kultuuri- ja religioonikuludest, hariduskuludest ning sotsiaalkaitsekuludest. Omavalitsuse Pärnu linn suurimateks kuluartiklits on üldised valitsussektori teenuste kulud, majanduskulud, vaba aeg, kultuuri ja religiooni kulud, hariduskulud ning sotsiaalkaitsekulutused.

2016. aastal oli üldised valitsussektori teenuste kulud Pärnu linnas 3532,54 tuhat, mis moodustas 2017. aasta kuludest 82,89%. 2016. aasta avaliku korra ja julgeolekukulutused olid Pärnu linnas 65,82 tuhat eurot, mis moodustas 82,8% 2017. aasta avaliku korra ja julgeoleku kuludest. 2017. aastal oli Pärnu linna majanduskulud kokku 3839,39 tuhat eurot, mis olid võrreldes 2016. aastaga väiksem 849,06 tuhande euro võrra. 2016. aasta Pärnu linna keskkonnakaitsekulud moodustasid 12,11% 2017. aasta keskkonnakaitsekuludest. 2017. aastal olid elamu- ja kommunaalmajanduskulud vähenenud 117,09 tuhat eurot. Pärnu linna 2017. aasta tervishoiukulutused olid võrreldes 2016. aasta tervishoiukulutustega vähenenud 1800 eurot. 2016. aasta hariduskulutused moodustasid 91,49% 2017. aasta hariduskuludest. Pärnu linna 2016. aasta sotsiaalkaitsekulud moodustasid 95,52% 2017. aasta sotsiaalkaitsekuludest. 2016. aasta Pärnu linna kulud kokku moodustasid 96,01% 2017.



aasta kogukulust. Audru valla 2016. aasta üldised valitsussektori teenuste kulud moodustasid 72,84% 2017. aasta üldistest valitsussektori teenuste kuludest. Avaliku korra ja julgeolu kulutused pole muutunud. 2016. aasta Audru majanduskulutused moodustasid 79,7% 2017. aasta majanduskuludest. 2016. aasta keskkonnakaitsekulutused 59,95% 2017. aasta keskkonnakaitsekuludest. 2016. aastal elamu- ja kommunaalmajanduskulud moodustasid 74,65% 2017. aasta elamu-ja kommunaalmajanduskuludest. 2017. aasta tervisehoiukulutused pole 2016. aasta võrreldes muutunud. 2016. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutused moodustasid 88,75% 2017. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutustest. 2016. aasta hariduskulud moodustasid 89,83% 2017. aasta hariduskuludest. 2016. aasta sotsiaalkaitsekulud moodustasid 89,41% 2017. aasta sotsiaalkaitsekuludest. 2016. aasta kulud kokku moodustasid 86,98% 2017. aasta kuludest. Paikuse valla 2016. aasta üldised valitsussektori teenuste kulud moodustasid 73,28% 2017. aasta üldistest valitsussektori teenuste kuludest. Avaliku korra ja julgeolu kulutused pole muutunud. 2016. aasta Paikuse majanduskulutused moodustasid 94,68% 2017. aasta majanduskuludest. 2016. aasta keskkonnakaitsekulutused 94,2% 2017. aasta keskkonnakaitsekuludest. 2016. aastal elamu- ja kommunaalmajanduskulud moodustasid 61,37% 2017. aasta elamu-ja kommunaalmajanduskuludest. 2017. aasta tervisehoiukulutused on võrreldes 2016. aasta vähenenud 300 eurot. 2016. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutused moodustasid 88,25% 2017. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutustest. 2016. aasta hariduskulud moodustasid 87,54% 2017. aasta hariduskuludest. 2016. aasta sotsiaalkaitsekulud moodustasid 92,94% 2017. aasta sotsiaalkaitsekuludest. 2016. aasta kulud kokku moodustasid 86,05% 2017. aasta kuludest. Tõstamaa valla 2016. aasta üldised valitsussektori teenuste kulud moodustasid 66,73% 2017. aasta üldistest valitsussektori teenuste kuludest. Avaliku korra ja julgeolu kulutused pole muutunud. 2016. aasta Tõstamaa valla majanduskulutused moodustasid 81,08% 2017. aasta majanduskuludest. 2017. aasta keskkonnakaitsekulutused on võrreldes 2016. aastaga vähenenud 20 250 euro võrra. 2016. aastal elamu- ja kommunaalmajanduskulud moodustasid 93,18% 2017. aasta elamu-ja kommunaalmajanduskuludest. 2017. aasta tervisehoiukulutused on võrreldes 2016. aasta vähenenud 530 eurot. 2016. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutused moodustasid 97,11% 2017. aasta vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutustest. 2016. aasta hariduskulud moodustasid 95,16% 2017. aasta hariduskuludest. 2017. aasta sotsiaalkaitsekulud on võrreldes 2016. aastaga vähenenud 12 210 eurot. 2016. aasta kulud kokku moodustasid 90,07% 2017. aasta kuludest. 2018. aastal esitatud omavalitsus Pärnu linn koondeelarve kulud: üldised valitsussektori teenuste

kulud 6169,26 tuhat eurot. Avaliku korra ja julgeolekukulud 72,29 tuhat eurot. Majanduskulud 4806,58 tuhat eurot. Keskkonnakaitsekulud 2253,48 tuhat eurot. Elamu-ja kommunaalmajanduskulu 2017,09 tuhat eurot. Tervisehoiukulud 95,73 tuhat eurot. Vabaaja, kultuuri-ja religioonikulutused 6667,21 tuhat eurot. Hariduskulutused 36596,03 tuhat eurot. Sotsiaalkaitsekulud 6388,25 ning põhitegevuse kulud kokku 62976,54 tuhat eurot, millest on võimalik järeldada, et omavalitsuse Pärnu linn põhitegevused kulud on võrreldes 2017. aastaga suurenenud. Põhitegevuse kulud ühe elaniku kohta oli 2016.aastal Pärnu linnas 1030 eurot, Audru osavallas 810 eurot, Paikuse osavallas 1000 eurot, Tõstamaal 1290 eurot. 2017.aastal oli põhitegevused kulud ühe elaniku kohta Pärnu linna 1080 eurot, Audru osavallas 930 eurot, Paikuse osavallas 1160 eurot, Tõstamaa osavallas 1460 eurot. 2018. aasta koondeelarves olid põhitegevused kulud kokku ühe inimese kohta 1220 eurot, millest on võimalik järeldada, et kulutused ühe inimese kohta on igal aastal suurenenud. Üldiselt on kohalike omavalitsuste kulutused seotud investeeringutega. Investeeringute raames võetakse üldiselt suured laenukohustused, millega soovitakse parandada kohalikku olukorda. Alljärgnev tabel 11 annab ülevaate 2017. aasta ühinemislepingus välja toodud Pärnu linna ja osavalade investeerimisprogrammist.

**Tabel 11.** 2017. aasta Pärnu linna ja osavaldade investeerimisprogramm tuhandetes eurodes (Autori koostatud. Allikas: Omavalitsuse Pärnu linn ühinemisleping)

<b>Põhivara soetused ja renoveerimine</b>	
Pärnu linna uue ujula ehitamine	500 000
Paikuse valla põhikooli aula	850 000
Paikuse valla tänavavalgustus	62 000
Paikuse valla keraamika trassi renoveerimine	200 000
Paikuse valla teede remont	79 000
Paikuse valla kergliiklustee	85 500
Paikuse valla Rukkilille tööstusküla	600 000
Audru kooli renoveerimine	500 000
Audru vallas Aruvälja lasteaed-rahvamaja	700 000
Audru pargi laululava ehitus	50 000
Audru valla teede renoveerimine	350 000
Põhivara soetused ja renoveerimine kokku	3 436 500
Laenukohustuste refinantseerimiseks kokku	2 385 000
<b>Kokku</b>	<b>5 821 500</b>

Tabel 11 annab ülevaate 2017. aasta Pärnu linna ja osavaldade investeerimisprogrammist, mis kooskõlastati ühinemislepingus. Ühinemislepingus toodi välja, et tekkinud omavalitsuses investeeritakse põhivarasse ning renoveeritakse erinevaid objekte. Näiteks

Pärnu linnas ehitatakse uus linnaujula Mai tänavale, Paikuse osavallas tehakse korda põhikooli aula, tänavavalgustus jpm. Audrus renoveeritakse koolimaja, Aruvälja lasteaed ning rahvamaja jpm. Kokku on planeeritud põhivara soetuseks ja renoveerimiseks 3 436 500 eurot, mis tuleb omavalitsuse Pärnu linn koondeelarvest. Teiseks suureks investeerimisprogrammi punktiks on laenukohustuste refinantseerimine, mis on kokku 2 385 000 eurot. Kogu investeerimisprogramm läheb omavalitsusele maksma 5 821 500 eurot. Samas ei toodud investeerimisprogrammis välja haldusreformieelsel perioodil võetud laenukohustused. Antud programm loodetakse täita 2025. aastaks.

2018. aastast alatest on omavalitsuses Pärnu linn koostatud esimesed tulude– ja kulude koondeelarve, kuna varasemalt koostasid kõik osapooled iseseisvad tulude– ja kulude eelarve. Omavalitsuse tulude aruanne koosneb: maksutuludest, tulu kaupade ja teenuste müügist, saadud toetusest ning muudest tuludest. Omavalitsuse tulud on aasta aastalt suurenenud. Kõige enam on suurenenud füüsilise isiku tulumaks, mille tulusid on võimalik rakendada omavalitsuste kulutuste ja avalike teenuste osutamisel. Tulud ühe elaniku kohta on igal aastal suurenenud. Omavalitsuse kulude aruanne koosneb üldistest valitsussektori teenuste kuludest, avaliku korra ja julgeolukuludest, majanduskuludest, keskkonnakaitsekuludest, elamu– ja kommunaalmajanduskuludest, tervisehoiukuludest, vabaaja, kulutuuri– ja religioonikuludest, hariduskuludest ning sotsiaalkaitsekuludest. Omavalitsuse toimimisega seotud kulutused on aasta aastalt suurenenud. Suurimateks kuluallikaks omavalitsuses Pärnu linn on haridus– ja sotsiaalkaitsekulutused. Pärnu linna ühinemislepingus koostati ka investeerimisprogramm, kus toodi välja et omavalitsus plaanib soetada põhivara ja renoveerida ning muuta laenukohustuste refinantseerimist.

## **2.4. Järeldused ja ettepanekud**

Lähtudes magistritöö eesmärgist ning uuringu tulemustest on võimalik järeldada, et haldusreformi käigus tekkinud uue kohaliku omavalitsuste avalike teenuste osutamisel on nii positiivseid kui ka negatiivseid muutusi. Järelduste ja ettepanekute tegemist pärsib lõputöö lühiajaline uurimisperiood. Aastaid 2017–2018 saab omavalitsuse Pärnu linn ja osavaldade seisukohalt pidada sisuliselt ühinemisperioodiks. Positiivseteks mõjudeks on piirkondlik terviklikkus, tsentraliseeritud teenistujate struktuur, tulude suurenemine ja investeerimisprogrammi laiendamine. Negatiivseteks on kulude suurenemine ning umbusaldus omavalitsuses Pärnu linn. Ettepanekute seisukohalt tuleb omavalitsusel

koostada ühtne arengukava ning parandada avaliku teabe ja pakutavate IT-teenuste kättesaadavust.

Omavalitsuskeskuse ja osavaldade vahel loodi piirkondlik terviklikkus, mis aitab säilitada ning arendada omavahelist koostööd. Seetõttu kasvas ka omavalitsuse haldusvõime. Piirkondliku terviklikkuse moodustab ajalooline põhjendatus, mõju elutingimustele ja ühtekuuluvustundele, avalike teenuste osutamise kvaliteet, mõju transpordile ja haldussuutlikkusele. Arendamisel käsitletakse piirkonda ühtse tervikuna, mis aitab allutada piirkonna ühtsele juhtimisele ning tasakaalustada selle sotsiaalmajanduslikku olukorda. Samas võib negatiivse ilminguna märkida ääremaade probleemide varjujäämist võrreldes keskusega, eriti nendes osavaldades, kus kohalik kogukond ei ole organiseeritud. See tähendab, et ei ole välja kujunenud võtmeisikuid. Haldusreformijärgne esialgne piirkondlik ebatäiuslikkus ei tohiks saada takistuseks toimivale kohalikule omavalitsusele.

Ühendatud ressursidega on võimalik moodustada kvalifitseeritum ja kompetentsem ametkond, mille tagajärjel paranevad avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus kõigile elanikele. Ametnike tsentraliseerimine võimaldab koondada piirkonda kvalifitseeritumaid ametnikke ning kaasata võimekamaid inimesi haldusaparaati. Varem tegelesid osavalla ametnikud mitme tööloiguga, kuid uue struktuuri kohaselt, on kõik ametnikud 100% seotud oma töövaldkonnaga. Ühtse teenistujate struktuuri kehtestamise tulemusena koondati kaks raamatupidajat, kes ei soovinud töötada Pärnu linnavalitsuses. Miinuspoolelt võib välja tuua, et väheneb ametnike side sihtgruppidega, eriti ääremaade omadega.

Omavalitsuses Pärnu linn koostati ühtne investeerimisprogramm, et tagada kõigile osapooltele vajalikud investeeringud. Programmis tuuakse välja, millist põhivara osavaldades soetatakse ja renoveeritakse. Kui varasemalt olid kõigil osapooltel iseseisvad investeeringukavad ning rahastamine toimus ainult Euroopa Liidu ja teiste organisatsioonide rahalistest vahenditest, siis nüüd on lisandunud riigi eraldatud ühinemistoetused, mis aitavad tagada osavaldade investeerimissuutlikkust. Negatiivne on, et investeerimisprogrammist on välja jäetud Tõstamaa osavalla soovid ning vajadused, mis võib suurendada Tõstamaa valla ääremaastumist. Samas pole investeerimisprogrammis välja toodud haldusreformieelsel perioodil võetud laenukohustusi, mis komplitseerivad edaspidist majandustegevust ning suhteid.

Tulude osakaalu suurenemine on kõige rohkem seotud üldise palgatõusuga. Riik on aasta aastalt suurendanud omavalitsusele edasikantavat tulumaksu. Kui 2017. aastal oli vastav tulumaksumäär 11,6, siis 2018. aastal 11,86 ning planeeritav 2019. aastaks on 11,93. Suurenenud on riigipoolt omavalitsusele eraldatav tasandus- ja toetusfond. Töö seisukohalt on negatiivseks asjaoluks riigipoolne ühinemissanktsioon omavalitsus Pärnu linnale, millega Tõstmaa osavald sundliideti ja jäeti ilma ühinemistoetusest.

Kulude osakaalu suurenemine on seotud üldise eluolu kallinemise ning suurenenud panustamisega avalikesse teenustesse. Ühinemisprotsessi lisaeesmärkide kulutused kaasnevad ametkonna tsentraliseerimisega, arengupotentsiaali tugevdamisega, elukvaliteedi ja tööhõive parandamisega ning keskus–tagamaa süsteemi loomisega. Eriti tuleb rõhutada seda, et pidev kontroll kõikide kulude osas peab olema tagatud, kuna see võimaldaks jälgida, et kulutused oleksid reaalsete tuludega kaetud. Samuti tuleks tähelepanu pöörata kohaliku omavalitsuse asutuse finantsjuhtimise seaduse nõudele mitte ületada netovõlakoormuse piirmäära.

Käesoleva seisuga puudub omavalitsuses Pärnu linn ühtne arengukava, siiani on lähtutud ühinenud omavalitsuste iseseisvatest arengukavadest. Ühtse arengukava koostamine on töös, milles on esitatud kõikide osapoolte soovid ja reaalseid vajadused, liidetud ühtseks omavalitsuse strateegiaks. Lõputöö autor on seisukohal, et koostatav ühtne arengukava aitaks omavalitsuses vähendada umbusaldust ning parandada omavalitsuse üldist haldussuutlikust.

Omavalitsus Pärnu linn peaks parandama oma otsuste, määruste, korralduste ning IT-tugiteenuste kättesaadavust. Osavaldade kodulehtedel on informatsioon sageli vananenud ning dokumentide leidmine on keeruline ning aeganõudev. Osavaldade elanikele on ettepanekute tegemine korraldatud keeruliselt: osavalla elanikud koostavad ettepanekud ning esitavad need omavalitsuse Pärnu linn vastavale ametkonnale. Seejärel omavalitsuse Pärnu linn ametnikud suunavad ettepanekud vastava osavalla volikogule. Osavalla volikogu selgitab reaalset vajadust või võimalust ning esitab edasi omavalitsuse Pärnu linn vastavale ametkonnale, kes vaatab üle ja hindab veelkord sooviavalduse põhjendatust ning esitab omapoolsed järeldused osavalla volikogule tagasi. Osavalla volikogu koostab otsuse koos lisadega omavalitsusele Pärnu linn kinnitamiseks. Töö autori arvates on oluline parandada osavaldade kodulehtede kvaliteeti ning vähendada bürokraatiat, et lihtsustada osavalla elanike ja omavalitsus Pärnu linn ametkondade vahelist asjaajamise korda. Lisaks on

probleemiks ka vananenud sidemastid ning -liinid, mis mõjutavad interneti kvaliteeti ja kättesaadavust. Lõputöö autor on seisukohal, et omavalitsusse Pärnu linn tuleks juurde palgata IT-alaste oskustega spetsialiste, kes vastutaksid teenuste kättesaadavuse ning kvaliteedi eest. Suurendada tuleks Pärnu kutsehariduskeskuses IT-alaste erialade õpilaste osakaalu.

Lähtudes eelpool toodud järeldustest ja ettepanekutest on omavalitsusel Pärnu linn veel pikk tee ühinemisprotsessi lõpetamiseni. Üleminekuperioodil tehtud järeldusi ei tuleks võtta omavalitsuses Pärnu linn ainuvõimalikena. Lõputöö autor usub, et järgnevatel aastatel väheneb osavaldade ja keskusevaheline umbusaldus, võimupiirid muutuvad selgemaks ning konkreetsemaks. Avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet paraneb ning IT-alased probleemid lahenevad.

## KOKKUVÕTE

2016. aastal jõustunud haldusreformi seaduse eesmärgiks oli suurendada kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteeti ja võimekust, et aidata kaasa piirkondade arengule. Eeldati, et elanikel on suurem võimalus osaleda kohaliku omavalitsuse kiirema arengu teostamisel, st otsustamisel, kuidas kohalikku elu korraldada ning kes ja mis tingimustel teenuseid osutab jms. Samas oli seaduse eesmärk tagada väikevaldade territooriumil elanikkonna parem teenindamine ja haldussuutlikkuse parandamine.

Magistritöö teema aktuaalsus põhineb 2016. aastal jõustunud haldusreformi seadusel ja selle reaalsel käivitumisel, millega kaasnes mitmeid probleeme. Käesolev uurimus erineb eelnevatest kohalike omavalitsuste ühinemistele järgnevatest uurimustöödest eelkõige meetodika ja uurimisobjektide valikus. Enamasti on haldusreformi käsitlevates uurimustes keskendutud pikemaajalistele muutustele, kuid käesolevas töös analüüsiti kohaliku omavalitsuse ühinemisprotsessi ja sellega seotud muutusi aastatel 2017–2018. Antud magistritöö on üks esimesi katseid hinnata haldusreformijärgse kohaliku omavalitsuse avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust.

Magistritöö eesmärk oli selgitada haldusreformiga kaasnevat kohaliku omavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi muutust Pärnu linna ja osavaldade näitel. Eesmärgi täitmiseks püstitati kolm uurimisülesannet ning nende täitmisel kasutati kombineeritud uurimismeetodit, s.t töös kasutati kvalitatiivset ja kvantitatiivset uurimismeetodit, mis olid ühendatud poolstruktureeritud intervjuudega. Kvantitatiivses osas analüüsiti Pärnu linna ja osavaldade eelarve tulude ja kulude muutust ning investeeringute jaotamist uuritava perioodil. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi Pärnu linna ühe abilinnapeaga, struktuuriüksuse juhi ja linnavalitsuse ametnikuga, kes ei soovinud oma ametinimetust avaldada. Antud uurimistööga teemal „Ühinenud kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteet Pärnu linnas ja osavaldades“ täideti sissejuhatuses püstitatud eesmärk ning täitmiseks esitatud uurimisülesanded leidsid lahenduse.

Töös selgitati kohaliku omavalitsuse olemust, selle alusteooriaid ning anti ülevaade haldusreformist Eestis. Käsitleti haldusreformi kriteeriume, ühinemislepingute sisu ja tingimusi ning avalike teenuste kvaliteedi hindamist. Kohalikku omavalitsust võib defineerida kui haldusterritoriaalset üksust, mis toimib seaduse piires ja tegutseb kohalike elanike huvides. Kokkuvõtlikult, kohalikud omavalitsused korraldavad ja juhivad nende

vastutusalasse kuuluvat ühiskonnaelu. Omavalitsuse teooria kohaselt tunnistatakse kohalikku omavalitsust võimu algallikana, mis põlistab riigi kohustust austada kogukondlikku halduse vabadust ja kogukondlike õiguste võõrandamatust ning mis tagab kohalikele omavalitustele ulatusliku autonoomia ehk enesekorraldusõiguse.

Töös on antud ülevaade 2017. aastal jõustunud haldusreformi põhilistest kriteeriumitest ja ühinemislepingute koostamise protsessist. 2017. aasta haldusreformi kriteeriumite selgitamisel osales kolm peamist eksperti, kes tegelesid kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse määratlemisega. Kriteeriumite väljatöötamise analüüsist ilmnes, et eksperdid kasutasid erinevaid aluspõhimõtteid. Lisaks endistele haldussuutlikkuse hindamiskriteeriumidele, võeti lisaks kasutusele uusi kriteeriume: elanike arv, ettevõtluse arendamine, avalike teenuste osutamine, kliendi potentsiaal, teenuse kvaliteet. Nende paremaks mõistmiseks tuleks kohalikel omavalitsustel kasutusele võtta sotsiaalteadusliku rakendusuuringu keskuse (RAKE) poolt korraldatud uuringud ja koostada põhjalikumad tulevikumudelid. Eksperdid tõid kõikide kriteeriumite puhul välja, et pelgalt kehtivatest seadustest ja kordadest lähtuvalt pole tänasel päeval võimalik võrrelda samas piirkonnas tegutsevaid kohalikke omavalitsusi. Piirkonnas koostatud ekspertide uuringud ja kriteeriumid andsid kohalikele omavalitsustele laiaulatusliku põhja ühinemislepingute koostamiseks ning juhtnöörid, millised kohalikud omavalitsused võiksid liituda, et tekiks tugev omavalitsus. Ühinemislepingus formuleeritakse lõplikud kokkulepped, mis osapoolte läbirääkimisel on saavutatud ning pannakse paika ühised eesmärgid, põhimõtted ja arenguprioriteedid.

Töö eesmärgist lähtudes analüüsiti muutusi avalike teenuste kvaliteedis Pärnu linnas ja osavaldades. Avalikud teenused on avaliku sektori poolt elanikkonnale pakutavad teenused. Need teenused on kliendist või juhtimisest lähtuvad. Alati ei pea avalik sektor ise teenust pakkuma, vaid võib delegeerida teenuse osutamise kellelegi teisele. Avalikud teenused põhinevad neljal peamisel printsiibil: üldsuse teenindamisel ehk peavad olema kättesaadavad suurele hulgale elanikele; ressursside ümber jagamise võimaldamisel; avalikud teenused on välja arendatud avaliku poliitika eesmärkidest ning peavad aitama parandada ühiskondlikku ebavõrdsust ning avalike teenuste pakkumisel peab toimuma majanduslik turutõrge ehk nõudluse lahusolek pakkumisest. Avalike teenuste kvaliteedi näitajakeks kasutas omavalitsus Pärnu linn Maxwell'i näitajaid, kuna varem ostis Pärnu linn antud teenust audiitorettevõttelt, kes kasutas samuti antud näitajaid.



Töös läbi viidud pakutavate avalike teenuste kvaliteedi hinnangust on võimalik järeldada, et omavalitsus Pärnu linn üldine avalike teenuste kvaliteet on hea, kuid osavaldade- ja linnasisene ühistransport, raamatukogude ja muuseumite poolt osutatavate teenuste kvaliteet halb. Pärnu linnavalitsuse poolt tellitud uuringust selgus, et omavalitsuse külastajate jaoks on bussipiletite hinnad liiga kõrged. Lisaks toodi välja, et Pärnu linnas on avalike teede kvaliteet muutunud küll paremaks, kuid pidevad teetööd segavad mugavat liiklemist. Avalike teenuste kvaliteeti mõjutavad ka linna- või osavalla juhtimise korraldus, kuna osavaldade elanikke puudutavaid eluliste huvidega seotud ettepanekuid saadetakse enne omavalitsus Pärnu linn poolt kinnitamist osavalla volikogule ja peale osavallapoolset otsuse kooskõlastamist esitatakse taas omavalitsusse Pärnu linn kinnitamiseks.

Uuringu tulemustest lähtuvalt peaks omavalitsus Pärnu linn parandama otsuste, määruste, korralduste ning IT-tugiteenuste kättesaadavust ja osavaldade kodulehtede kvaliteeti. Lisaks tuleks omavalitsuses Pärnu linn parandada interneti kättesaadavust, kuna kõikidel elanikel puudub kiire ning kvaliteetne internetiühendus. Autori soovitus on omavalitsusse Pärnu linn juurde palgata IT-alaste oskustega spetsialiste, kes kõrvaldaksid olemasolevad puudused. Suurendada Pärnu kutsehariduskeskuses IT-alaste erialade õpilaste osakaalu.

Antud teemal tehtud järeldusi ei tohiks võtta ainuvõimalikena, kuna uurimisperioodi 2017–2018 võib lugeda üleminekuperioodiks, mille põhjal antud hinnangud muutustele võivad muutuda vastavalt omavalitsuse reaalsele tegevusele.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Andrews, R., Boyne, G. A.** (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. – *Urban Studies*. Vol. 46, No. 4, pp. 739–759. [on-line] 10.1177/0042098009102127 (05.01.2019).
2. **Andrews, R., Downe, J., Guarneros-Meza, V.** (2013). Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives. – *Country Report as part of the COCOPS Research Project*. [on-line] [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK\\_WP3-Country-Report.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf) (24.01.2019).
3. **Boyne, G. A.** (1998). Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. *Public Administration*. Vol. 76, No. 4, pp. 695–712. [on-line] doi: 10.1111/1467-9299.00132 (05.01.2019).
4. **Brans, M.** (1992). Theories of local government reorganization: an empirical evaluation. – *Public Administration*. Vol. 70, No. 3, pp. 429–451. [on-line] doi: 10.1111/j.1467-9299.1992.tb00948.x (10.01.2019).
5. **Briska, I., Rungule, R.** (2011). Sustainable development: discourse on environmental values in Latvia. – *European Integration Studies*. Vol. 5, No. 7, pp. 7–13. [on-line] <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=6997b958-cbd8-4266-9796-b27b8c30740b%40pdc-v-sessmgr01> (16.02.2019).
6. **Drechsler, W.** (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Riigikogu Toimetised 2. – [veebileht] <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/Eesti-valdade-haldusterritoriaalse-reformi-p%C3%B5him%C3%B5ttelised-k%C3%BCsimused.pdf> (02.02.2019).
7. Eesti Entsüklopeedia. (2002). *EE* kd.11 [veebileht] [http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti\\_haldusjaotuse\\_kujunemine](http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti_haldusjaotuse_kujunemine) (20.02.2019).
8. Eesti Territooriumi Haldusjaotuse Seadus. (vastu võetud 22.02.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 27.03.1995) – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/1011706?leiaKehtiv> (13.11.2018).
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus. (vastu võetud 28.06.1992, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 13.08.2015). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv> (05.01.2019).
10. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Kommenteeritud Väljaanne. (vastu võetud 28.06.1992, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 13.08.2015). – *Riigi Teataja* [https://pohiseadus.ee/public/EVPS\\_kommeteeritud\\_valjaanne\\_2017.pdf](https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2017.pdf) (13.11.2018).
11. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (vastu võetud 14.10.1985, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 13.08.2015). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622> (13.11.2018).

12. **Ferris, J. M., Grady, E.** (1986). Contracting out: For what? With whom? – *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, pp. 332–344. [on-line] <https://www.jstor.org/stable/pdf/976307.pdf> (16.02.2019).
13. **Fitzgerald, J.** (2018). National Accounts for a Global Economy: the Case of Ireland. – *Economic & Social Research Institute*. [on-line] [https://www.esri.ie/system/files/media/file-uploads/2018-06/QEC2018SUM\\_SA\\_FitzGerald.pdf](https://www.esri.ie/system/files/media/file-uploads/2018-06/QEC2018SUM_SA_FitzGerald.pdf) (16.02.2019).
14. **Gow, J. I., Seymour, V. W.** (2014) Speaking what truth to whom? The uneasy relationship between practitioner and academic knowledge in public administration. – *Canadian Public Administration*. Vol. 57, No. 1, pp. 118–137. [on-line] doi: 10.1111/capa.12060 (16.02.2019).
15. Haldusreformi seadus. (vastu võetud 07.06.2016, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2017). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv> (13.11.2018).
16. **Johnson, M.** (2017). "Implementing the living wage in UK local government". – *Employee Relations*. Vol. 39, No. 6, pp. 840–849. [on-line] doi: 10.1108/ER-02-2017-0039 (15.01.2019).
17. **Joutsenkunnas, T., Heikurainen, P.** (1997). Juhi töö teenindusettevõttes, Tallinn: Aspectum. 194 lk.
18. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (vastu võetud 02.06.1993, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 15.02.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632?leiaKehtiv> (05.01.2019).
19. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. (vastu võetud 28.06.2004, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2018). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13085477?leiaKehtiv> (13.11.2018).
20. **Kuhlmann, S.** (2009). Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performane Impacts. – *German Politics*. Vol. 18, No. 2, pp. 226–245. [on-line] doi: 10.1080/09644000902870842 (16.02.2019).
21. Kvaliteedijuhtimissüsteemid alused ja sõnavara. (2001). EVS-EN ISO 9000: Eesti standard. Tallinn: Eesti standardikeskus. [veebileht] <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/49291> (16.02.2019).
22. **Laan, M., Kattai, K., Noorkõiv, R., Sootla, G.** (2018). Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel. Eesti. Tallinn: Menu Meedia. 143–241 lk.
23. **Laar, M.** (2000). Haldusreformi ideed ja praktika. Riigikogu Toimetised 2. [veebileht] <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/Haldusreformi-ideed-ja-praktika.pdf> (14.02.2019).
24. **Lagerspetz, M.** (2017). Ühiskonna uurimise meetodid. Tallinn: TLÜ Kirjastus. 328 lk.

25. **Lazin, F.** (2014). Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: Some Observations, – *Croatian and Comparative Public Administration*. Vol. 14, No. 1, pp. 59–84. [on-line] file:///C:/Users/admin/Downloads/2014\_01\_03\_Lazin%20(1).pdf (13.11.2018).
26. **Lee, H. B.** (1970). An application of innovation theory to the strategy of administrative reform in developing countries: Policy Sciences. – *American Elsevier Publishing Company*. Vol 1, No. 2, pp. 177–189. [on-line] doi: 10.1007/BF00145204 (04.02.2019).
27. **Leemans, A.** (1970). Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities. 224 p.
28. **Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E.** (2011). Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Käsiraamat vabaühendustele ja avalikule sektorile. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. 64 lk.
29. **Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J.** (2016). Kohaliku omavalituse üksuste ühinemise käsiraamat. 79 lk.
30. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). Avalike teenistuste korraldamise roheline raamat. [veebileht] [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf) (07.03.2019).
31. **Mäeltsemees, S.** (2002). Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I: Euroopa integratsioon. Tallinn: TTÜ Kirjastus. 250 lk.
32. **Mäeltsemees, S.** (2009). Haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse mõiste ning koht riigis. *Estonica* – Entsüklopeedia Eestist. [veebileht] [http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik\\_omavalitsus:\\_haldusterritoriaalne\\_jaotus\\_ja\\_korraldus/Haldusterritoriaalse\\_jaotuse\\_ja\\_korralduse\\_m%C3%B5iste\\_ning\\_koht\\_riigis/](http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_haldusterritoriaalne_jaotus_ja_korraldus/Haldusterritoriaalse_jaotuse_ja_korralduse_m%C3%B5iste_ning_koht_riigis/) (05.01.2019).
33. **Noorkõiv, R.** (2018). Haldusreformi taustategurid ja -trendid. Eesti. Tallinn: Menu Meedia. 269-299 lk.
34. **Olle, V.** (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusse. Tartu: Iuridicum. 92 lk.
35. **Olle, V.** (2014). Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura. 240 lk.
36. **Perens, A.** (1998). Teenuste marketing. Tallinn: Külim. 168 lk.
37. **Phillips, C., Palfey, C., Thomas, P. M.** (1995). Evaluating Health and Social Care. – *Journal of social policy*. – *Journal of social policy*. Vol. 24, No. 2, pp. 151–152. [on-line] <https://www-cambridge-org.ezproxy.utlib.ut.ee/core/journals/journal-of-social-policy/article/ceri-phillips-colin-palfrey-and-paul-thomas-evaluating-health-and-social-care-macmillan-london-1994-179-pp-1099-paper/DA5D16F38FAD63D5E6BBCAC6A5AE8C5B> (12.12.2018).

38. **Popescu, D.** (2013). System of Local Government in Sweden. – *International Conference: CKS Challenges of the Knowledge Society*. pp. 1–10. [on-line] file:///C:/Users/admin/Downloads/cks\_2013\_law\_art\_072%20(1).pdf (15.02.2019).
39. **Purshottama, R., S., de Vries, M., S., Nemec, J.** (2015). The State of Local Government. – *Viesoji Politika ir Administravimas*. Vol. 14, No. 3, pp. 160–176. [on-line] [https://www.researchgate.net/publication/301903943\\_The\\_State\\_of\\_Local\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/301903943_The_State_of_Local_Government) [on-line] (05.01.2019).
40. Pärnu. (s.a). Omavalitsus Pärnu linn. [veebileht] <https://parnu.ee/index.php/linnakodanikule/omavalitsus/uehinemine?fbclid=IwAR2rbsHLIql4XQGDwPoSSVbW-iJqZkrBNbYcjMISg9yyRrPW6n7OhwIKqc> (12.12.2018).
41. Rahandusministeerium. (2014). Riigihangete juhis. Tallinn: Rahandusministeerium. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete\\_poliitika/juhised/1.\\_riigihangete\\_juhis.pdf?fbclid=IwAR3OFvtYYdGxZqpEmQjI8LDYR--76pEdQ5\\_qL-X\\_exxtlxQfGWQmjOOGIJo](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/1._riigihangete_juhis.pdf?fbclid=IwAR3OFvtYYdGxZqpEmQjI8LDYR--76pEdQ5_qL-X_exxtlxQfGWQmjOOGIJo) (15.03.2019).
42. Rahandusministeerium. (2015). Korduma Kippuvad Küsimused seoses kohalike omavalitsuste ühinemisega haldusreformi käigus. Tallinn: Rahandusministeerium. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/kov/kkk\\_seoses\\_kov\\_uhinemisega.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kkk_seoses_kov_uhinemisega.pdf) (15.03.2019).
43. Rahandusministeerium. (2018). Ühinemise tulemused. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform> (13.11.2018).
44. **Rattus, R.** (2012). Järelevalve teostamine avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel Eesti kohalikes omavalitsustes: kodanikeühenduste näitel. Bakalaureusetöö. TÜ sotsiaal- ja haridusteaduskond. 63 lk. [veebileht] <https://dspace.ut.ee/handle/10062/28096> (16.04.2019).
45. **Reiljan, J., Timpmann, K.** (2010). Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia probleemid ja arenguvõimalused Eestis. 605–611 lk. [veebileht] [http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/47\\_Janno\\_Reiljan\\_Kadi\\_Timpmann.pdf](http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/47_Janno_Reiljan_Kadi_Timpmann.pdf) (12.02.2019)
46. Riigikontroll. (2012). Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Tallinn: Digar. 41 lk. [veebileht] file:///C:/Users/admin/Downloads/11362\_RKTR\_2210\_2-1.4\_1999\_001-2.pdf (08.02.2019).
47. **Ryan, R., Woods, R.,** (2015). Local government capacity in Australia. – *Viesoji Politika ir Administravimas*. Vol. 14, No. 3, pp. 225–248. [on-line] doi: 10.5755/j01.ppaa.14.3.13433 (12.02.2019).
48. **Schneider, A.** (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. – Studies in Comparative International Development. *Transaction periodicals*. Vol. 38, No. 3, pp. 32–56. [on-line] doi: 10.1007/BF02686198 (11.01.2019).

49. **Sepp, V., Noorkõiv, R.** (2018). Eesti uus territoriaalne muster. Eesti. Tallinn: Menu Meedia. 123–165 lk.
50. Sihtasutuste seadus. (vastu võetud 15.11.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.1996). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/12769868?leiaKehtiv> (13.04.2019).
51. Siseministeerium. (2008). Kohalik omavalitsus Eestis. Tallinn: Vaba maa. 48 lk.
52. Siseministeerium. (2009). Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. [veebileht] [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel\\_raport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf) (07.03.2019).
53. **Sootla, G., Kattai, K., Viks, A.** (2008). Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Rahandusministeerium. [veebileht] [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud\\_omavalitsused/2008\\_valdade\\_uhinemine.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2008_valdade_uhinemine.pdf) (05.01.2019).
54. **Spicker, P.** (2009). The Nature of a Public Service. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 11, pp. 970–991. [on-line] [https://www.researchgate.net/publication/265865101\\_The\\_Nature\\_of\\_a\\_Public\\_Service](https://www.researchgate.net/publication/265865101_The_Nature_of_a_Public_Service) (18.03.2019).
55. **Taluste, O.** (2018). Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Eesti. Tallinn: Menu Meedia. 69–110 lk.
56. Tarbijakaitse seadus. (vastu võetud 09.12.2015, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 29.03.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019061?leiaKehtiv> (13.04.2019).
57. **Teeväli, A.** (2009). Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs. (Magistritöö). Tartu Ülikool. Tartu. 141 lk. [veebileht] <https://dspace.ut.ee/handle/10062/9938> (05. 01. 2019).
58. **Tooman, H.** (2003). Teenuste osutamise protsessi kvaliteet ja selle roll sotsiaalteenuste tervikliku kvaliteedi hindamisel. – *Eesti Sotsiaaltöö II Kongress "Areneva ühiskonna väljakutsed. Sotsiaalteenused"* Tallinn: Tallinna Pedagoogika ülikool. 35 lk.
59. **Viks, A., Sootla, G., Kattai, K.** (2015). Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. Riigikogu Toimetised 32. [veebileht] <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kohalike-omavalitsuste-vabatahtlikud-%C3%BChinemised-protsess-ja-tulemused-Ave-Viks-Georg-Sootla-Kersten-Kattai.pdf> (13.11.2018).

- 60. Õunapuu, L.** (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu. Tartu Ülikool. 211 lk.
- 61. Ülper, A., Jaansoo, A., Reiljan, J.** (2014). Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. Riigikogu Toimetised nr 29. [veebileht] <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-29/uhinemiste-moju-kohalike-omavalitsusüksuste-finantsilisele-jatkusuutlikkusele/> (12.12.2018).

**LISAD**

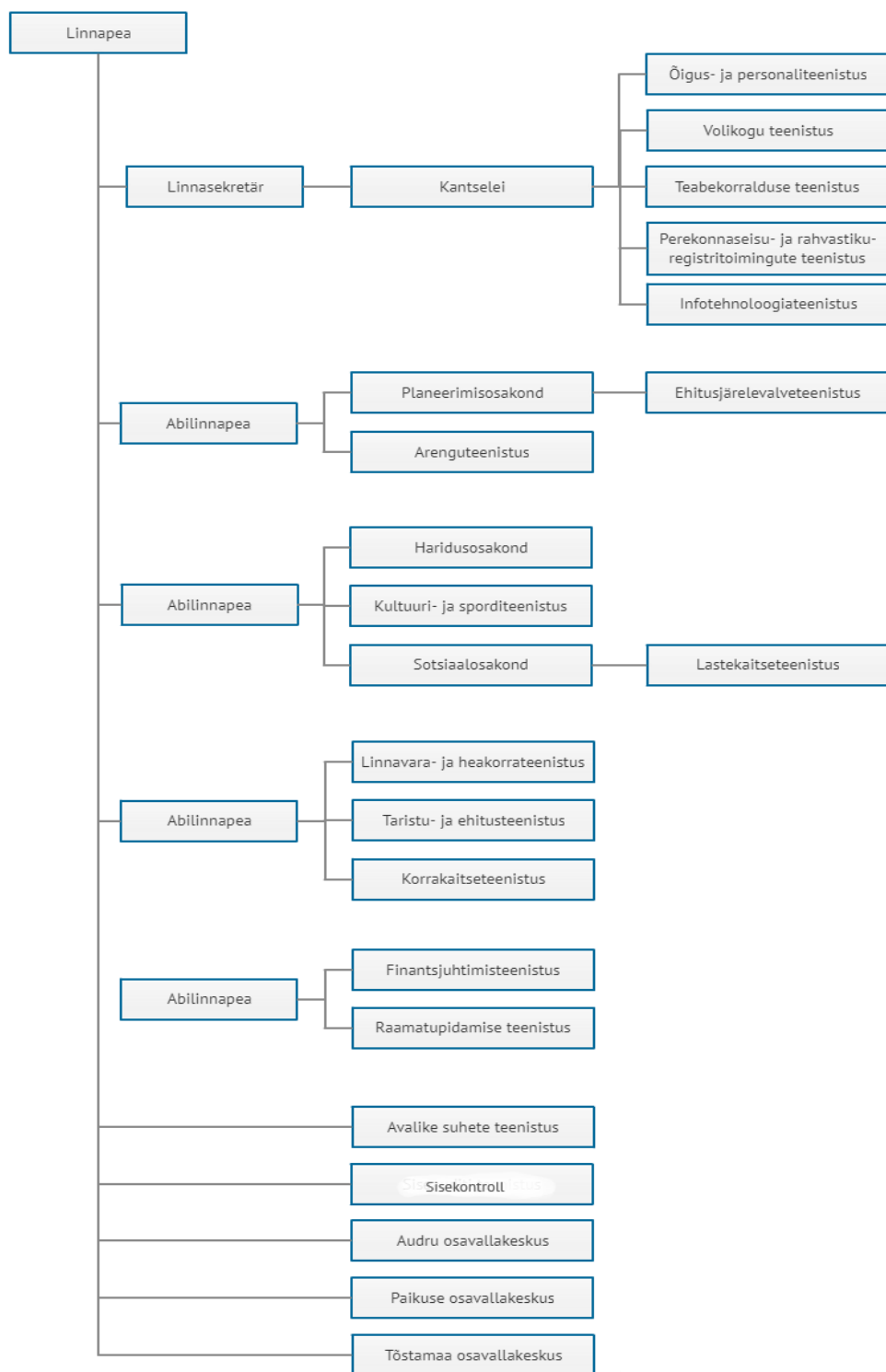


## **Lisa 1. Intervjuu küsimused**

Intervjuu küsimused Pärnu linna abilinnapeale, struktuuriüksuse juhile ja linnavalitsuse ametnikule.

1. Kuidas muutus haldusreformi tulemusel kohaliku omavalitsuse haldamine, kas tekkis juurde uusi struktuure?
2. Kas riiklik ühinemistoetus oli Pärnu linna ja osavaldade jaoks piisav (50 eurot ühe inimese kohta)? Palun põhjendage oma seisukohta!
3. Kas töömahu suurendamisega loodi omavalitsuses uusi ametikohti juurde? Palun põhjendage!
4. Palun selgitage, mille arvelt on suurenenud KOV eelarve tulud?
5. Palun selgitage, kuidas on suurenenud KOV kulude osakaal?
6. Millistel alustel ja kuidas soovitakse ühtlustada toetuste maksmist osavaldade vahel?
7. Kas peale ühinemist on toimunud avalike teenuste osutamisel muutusi? Palun täpsustage, millised muutused on toimunud?
8. Kas kõik liidetud omavalitsused pooldavad haldusreformi tulemusena tekkinud omavalitsust?
9. Kuidas on kohaliku omavalitsuse tasandil avalike teenuste osutamine koordineeritud?
10. Kellel on õigus avalikke teenuseid osutada?
11. Millise majandusliku ja korraldusliku loogika alusel teenuseid osutatakse (ja rahastatakse)?
12. Kuidas valitakse avalike teenuste osutaja?
13. Kuidas te hindate avalike teenuste kvaliteeti?
14. Milline on Teie positsioon kohalikus omavalitsuses?

## Lisa 2. Pärnu linna juhtimisstruktuur pärast haldusreformi



**Joonis 4.** Pärnu linna juhtimisstruktuur pärast haldusreformi (Allikas: Pärnu linna koduleht)

### Lisa 3. 2016 – 2018. aasta omavalitus Pärnu linn tulud

**Tabel 9.** 2016 – 2018. omavalitus Pärnu linn tulud tuhandetes eurodes (Autori koostatud. Allikas: Pärnu linna ja osavaldade majandusaasta aruanded)

TULULIIK	2016. aasta				2017. aasta				2018. aasta koondearve
	Pärnu	Audru	Paikuse	Tõstamaa	Pärnu	Audru	Paikuse	Tõstamaa	KOOND
<b>MAKSUTULUD</b>									
Tulumaks füüsilise isiku tulult	23564,32	3 317,00	2 529,14	712,41	25 255,89	3 563,86	2 784,64	762,51	34 584,67
Maamaks	1294,86	134,91	90,64	98,9	1 307,59	141,65	90,19	98,18	1 619,86
Reklaamimaks	130,65	0,00	0,22	0,00	139,55	0,00	0,26	0,00	130,20
Tee- ja tänavate sulgemise maks	27,27	0,00	0,00	0,00	18,35	0,00	0,00	0,00	33,69
Parkimistasu	227,41	0,00	0,00	0,00	238,99	0,00	0,00	0,00	219,00
<b>MAKSUTULUD KOKKU</b>	<b>25244,51</b>	<b>3 451,91</b>	<b>2 620,00</b>	<b>811,31</b>	<b>26 960,37</b>	<b>3 705,51</b>	<b>2 875,09</b>	<b>860,69</b>	<b>36 587,42</b>
<b>TULU KAUPADE JA TEENUSTE MÜÜGIST</b>									
Riigilõivud	53,04	10,34	10,39	2,17	68,06	18,21	9,51	3,25	45,67
Tulud haridusalasest tegevusest	3025,93	442,39	277,61	81,28	4 187,07	414,96	348,46	96,89	4 405,83
Tulud kultuuri- ja kunstiasest tegevusest	297,2	12,27	34,48	42,71	38,82	13,38	1,87	37,66	53,57
Tulud spordi- ja puhkealasest tegevusest	762,78	7,68	48,00	0,2	502,80	7,37	55,67	0,20	595,47
Tulud tervishoiust	0	2,31	0,00	0	0,00	1,88	0,00	0,00	0,00
Tulud sotsiaalsuhtlusest tegevusest	1569,01	92,69	18,02	3,57	1 842,19	110,07	21,89	3,45	1 914,70
Elamu- ja kommunaaltegevuse tulud	311,88	54,53	20,52	0	312,35	47,66	20,74	6,91	325,07
Tulud üldvalitsemisest	0	0,04	4,55	0	0,00	0,00	1,30	0,00	0,00
Tulu transpordialasest tegevusest	770,55	2,94	0,00	9,02	722,42	4,19	0,00	10,89	685,00
Tulud muudelt majandusaladelt	16,05	19,52	11,58	0,17	22,06	97,47	7,12	0,25	96,34
Üür ja rent	813,85	16,15	18,58	16,86	783,92	29,30	19,03	21,34	719,23
Õiguste müük	346,62	13,43	1,41	0	324,92	5,12	4,21	0,00	418,15
Muu kaupade ja teenuste müük	56,16	0,00	0,00	20,28	14,68	0,00	0,00	25,00	49,00
Sisekäive	83,87	0,00	0,00	0	127,88	0,00	0,00	0,00	96,33
<b>TULU KAUPADE JA TEENUSTE MÜÜGIST KOKKU</b>	<b>8106,94</b>	<b>674,29</b>	<b>445,14</b>	<b>176,26</b>	<b>8 947,17</b>	<b>672,67</b>	<b>489,80</b>	<b>205,84</b>	<b>9 404,36</b>
<b>SAADUD TOETUSED</b>									
Saadud tegevuskulude sihtfinantseerimine	984,12	103,16	63,27	98,11	1 392,20	348,62	201,19	240,84	2 227,78
Kohaliku omavalitsuse tasandusfond	4214,55	679,57	344,18	169,27	4 027,62	747,93	339,96	151,66	6 031,74
Kohaliku omavalitsuse toetusfond	9845,02	1 169,12	990,66	499,83	10 470,95	1 376,83	1 086,15	534,80	16 849,04
Saadud tegevustoetused	391,44	47,54	64,66	0	1 390,87	10,70	25,63	0,00	475,15
<b>SAADUD TOETUSED KOKKU</b>	<b>15435,13</b>	<b>1999,39</b>	<b>1462,77</b>	<b>767,21</b>	<b>17281,64</b>	<b>2484,08</b>	<b>1652,93</b>	<b>927,3</b>	<b>25 583,71</b>
<b>MUUD TULUD KOKKU</b>	<b>931,77</b>	<b>80,42</b>	<b>88,89</b>	<b>3,05</b>	<b>141,52</b>	<b>86,28</b>	<b>84,00</b>	<b>25,20</b>	<b>331,70</b>
<b>PÕHITEGEVUSE TULUD KOKKU</b>	<b>49718,35</b>	<b>6206,01</b>	<b>4616,8</b>	<b>1757,83</b>	<b>53 330,70</b>	<b>6 948,54</b>	<b>5 101,82</b>	<b>2 019,03</b>	<b>71 907,19</b>
<b>PÕHITEGEVUSE TULUD KOKKU ÜHE ELANIKU KOHTA</b>	<b>1220,00</b>	<b>1060,00</b>	<b>1180,00</b>	<b>1320,00</b>	<b>1310,00</b>	<b>1200,00</b>	<b>1310,00</b>	<b>1570,00</b>	<b>1390,00</b>

## Lisa 4. 2016 – 2018. aasta omavalitus Pärnu linn kulud

**Tabel 10.** 2016 – 2018. omavalitus Pärnu linn kulud tuhandetes eurodes (Autori koostatud. Allikas: Pärnu linna ja osavaldade majandusaasta aruanded)

	2016 eelarve kulud				2017 eelarve kulud				2018 Koondeelarve kulud
	Pärnu	Audru	Paikuse	Tõstamaa	Pärnu	Audru	Paikuse	Tõstamaa	KOOND
ÜLDISED VALITSUSSEKTORI TEENUSTE KULUD KOKKU	3532,54	509,56	527,57	279,14	4261,70	699,60	719,96	418,34	6169,26
AVALIK KORRA JA JULGEOLEKUKULUD KOKKU	65,82	0,00	0,00	2,76	79,49	0,00	0,00	0,00	72,29
MAJANDUSKULUD KOKKU	4688,45	208,03	209,08	134,66	3839,36	261,02	220,83	166,08	4806,58
KESKKONNAKAITSEKULUD KOKKU	193,02	7,14	37,86	44,50	1594,24	11,91	40,19	24,25	2253,48
ELAMU- JA KOMMUNAALMAJANDUSKULUD KOKKU	1645,80	322,70	48,24	41,38	1528,71	432,26	78,60	44,41	2017,09
TERVISHOIUKULUD KOKKU	29,45	0,00	1,00	3,31	27,65	0,00	0,97	2,78	95,73
VABAAJA, KULTUURI- JA RELIGIOONIKULUD KOKKU	4758,74	322,26	300,54	253,82	4601,36	363,10	340,54	261,38	6667,21
HARIDUSKULUD KOKKU	23038,43	3288,23	2592,23	887,41	25180,63	3660,57	2961,17	932,58	36596,03
SOTSIAALSEKAITSEKULUD KOKKU	4361,86	387,42	240,72	124,56	4566,56	433,33	259,01	112,35	6388,25
PÕHITEGEVUSEKULUD KOKKU	42314,08	4722,64	3909,00	1727,40	44071,50	5429,53	4542,67	1917,76	62976,54
PÕHITEGEVUSEKULUD KOKKU ÜHE ELANIKU KOHTA	1030,00	810,00	1000,00	1290,00	1080,00	930,00	1160,00	1460,00	1220,00

## LIHTLITSENTS

### **Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ning juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, Bernd Rannamägi,

Sünniaeg: 11.02.1993

1. Annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud lõputöö

„Ühinenud kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteet Pärnu linans ja osavaldades“ mille juhendaja on Mare Rebane,

- 1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,
- 1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja
- 1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

- 2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor

\_\_\_\_\_

allkiri

Tartu, 9.05.2019

---

### **Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Luban lõputöö kaitsmisele.

\_\_\_\_\_

(juhendaja nimi ja allkiri)

\_\_\_\_\_

(kuupäev)